SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

BIULETYN

**Z 10. POSIEDZENIA
RADY OCHRONY PRACY (X KAD.)
W DNIU 17 MAJA 2016 R.**

Biuletyn z posiedzenia

Rady Ochrony Pracy (nr 10/X kad.)

17 maja 2016 r.

Rada Ochrony Pracy, obradująca pod przewodnictwem posła **Janusza Śniadka (PiS)**, przewodniczącego Rady, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– wyrażenie opinii na temat wniosku Marszałka Sejmu dotyczącego wniosku Głównego Inspektora Pracy o powołanie pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy,

– wyrażenie opinii na temat wniosku Głównego Inspektora Pracy o odwołanie pani Beaty Marynowskiej ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach w związku ze złożoną rezygnacją,

– skutki dla budżetu państwa zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi i zatrudniania w „szarej strefie" – materiał przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Najwyższą Izbę Kontroli, Główny Urząd Statystyczny i Państwową Inspekcję Pracy;

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Roman Giedrojć** główny inspektor pracy wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Kwiatkowski** prezes Najwyżej Izby Kontroli wraz ze współpracownikiem, **Paweł Jaroszek** członek zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, **Grażyna Marciniak** wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego,

W posiedzeniu wzięła udział **Ewa Mierosławska** z sekretariatu Rady w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Otwieram posiedzenie Rady Ochrony Pracy.

Chciałbym je rozpocząć od przekazania państwu pozdrowień od pani prof. Danuty Koradeckiej. Na pewno państwo zwrócili uwagę na nieobecność pani profesor podczas uroczystej sesji Rady Ochrony Pracy. Pani prof. Koradecka miała bardzo przykry wypadek w przededniu uroczystego posiedzenia Rady. Powoli wraca do zdrowia.

Dziękuje wszystkim, którzy przekazywali jej życzenia i wyrazy solidarności. Myślę, że szybko do nas dołączy. Wszyscy życzymy pani profesor, aby jak najszybciej wróciła do zdrowia i pełni sił.

Witam prezesa Najwyższej Izby Kontroli – pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, wiceprezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – pana Pawła Jaroszka, wiceprezesa Głównego Urzędu Statystycznego – panią Grażynę Marciniak, głównego inspektora pracy Romana Giedrojcia wraz ze współpracownikami.

Witam członków Rady.

Informuję państwa, że marszałek Sejmu przesłał do Rady Ochrony Pracy pismo, w którym prosi o przedstawienie przez Radę opinii dotyczącej wniosku Głównego Inspektora Pracy o powołanie pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Rada Ochrony Pracy ma wyrazić opinię dotyczącą kandydatury pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy.

Główny Inspektor Pracy przesłał również do Rady Ochrony Pracy pismo, w którym wnosi o wyrażenie przez Radę opinii o zamiarze odwołania pani Beaty Marynowskiej ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach. Pani Beata Marynowska złożyła rezygnację z zajmowanego stanowiska.

Oto treść pisma pani Beaty Marynowskiej: „Szanowny Panie Ministrze, składam rezygnację z funkcji okręgowego inspektora pracy w Katowicach. Powodem rezygnacji są względy osobiste. Jednocześnie na Pana ręce składam podziękowania dla wszystkich pracowników Głównego Inspektoratu Pracy w Warszawie za lata owocnej i konstruktywnej współpracy."

W związku z powyższym porządek posiedzenia Rady przedstawia się następująco:

– wyrażenie opinii na temat wniosku Marszałka Sejmu dotyczącego wniosku Głównego Inspektora Pracy o powołanie pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy,

– wyrażenie opinii na temat wniosku Głównego Inspektora Pracy o odwołanie pani Beaty Marynowskiej ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach, w związku ze złożoną rezygnacją;

– skutki dla budżetu państwa zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi i zatrudnienia w „szarej strefie" – materiał przygotowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Najwyższą Izbę Kontroli, Główny Urząd Statystyczny i Państwową Inspekcję Pracy,

– sprawy bieżące.

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia proponowanego porządku dziennego?

Nie widzę zgłoszeń. Stwierdzam, że Rada przyjęła porządek dzienny posiedzenia.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku dziennego. Przypominam, że charakterystyka zawodowa pana Zbigniewa Ryfki została przesłana mailem oraz rozdana członkom Rady przed posiedzeniem.

Proszę Głównego Inspektora Pracy o przedstawienie kandydatury na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy.

Główny inspektor pracy Roman Giedrojć:

Pan Zbigniew Ryfka w trakcie prawie 25-letniego zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy wykazał się dużą wiedzą specjalistyczną oraz bogatym doświadczeniem w zakresie wykonywania zadań nałożonych na PIP. Wykonywał wiele kontroli specjalistycznych dotyczących czasu pracy oraz wynagrodzeń w sektorze górniczym i okołogórniczym. W latach 2006-2010 był zastępcą okręgowego inspektora pracy w Katowicach.

Współpracowałem z panem Ryfką jako zastępca głównego inspektora pracy w latach 2006-2008. Wiem, że posiada on bogatą wiedzę w zakresie uwarunkowań formalno-prawnych, szczególnie technicznych nie tylko w sektorze górnictwa, ale w każdym, którym zajmuje się Państwowa Inspekcja Pracy.

Konsekwencja w działaniu, zaangażowanie w realizację misji i celów Państwowej Inspekcji Pracy, doświadczenie zawodowe oraz umiejętności interpersonalne dają pewność właściwego wykonywania przez pana Zbigniewa Ryfkę funkcji zastępcy głównego inspektora pracy.

Proszę Radę o poparcie tej kandydatury.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Czy są pytania do kandydata?

Nie widzę zgłoszeń.

Przypominam, że zgodnie z §6 pkt 3 Regulaminu Rady uchwały dotyczące spraw personalnych zapadają w głosowaniu tajnym, ale Rada może – co przewiduje §6 pkt 4 – w formie uchwały podjąć decyzję o innej formie głosowania.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Członek Rady Ochrony Pracy Kazimierz Kimso:

Zgłaszam wniosek o jawne głosowanie.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia tego wniosku?

Członek Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Myślę, że powinniśmy przeprowadzić głosowanie tajne.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Traktuję tę wypowiedź jako sprzeciw, zatem proponuję powołanie komisji skrutacyjnej w następującym składzie: pani Ewa Górska, pan Kazimierz Kimso i pan Zbigniew Żurek.

Informuję, że wszyscy kandydaci wyrazili zgodę.

Kto jest za powołaniem komisji skrutacyjnej w proponowanym składzie?

Kto jest przeciw?

Kto wstrzymał się od głosu?

Stwierdzam, że Rada jednogłośnie powołała komisję skrutacyjną.

Proszę komisję skrutacyjną o ukonstytuowanie się a następnie – rozdanie kart do głosowania.

Wyjaśnię, jak należy głosować.

Na karcie do głosowania zapisano następujące zdanie: „Karta do tajnego głosowania na posiedzeniu Rady Ochrony Pracy w dniu 17 maja 2016 r., w sprawie wyrażenia opinii na temat wniosku Marszałka Sejmu RP pana Marka Kuchcińskiego, dotyczącego powołania na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy pana Zbigniewa Ryfki”.

Jeśli ktoś z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii w sprawie powołania pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy to stawia znak w polu przy wyrazie „TAK”, jeśli jest przeciwny to – przy wyrazie „NIE” a jeśli wstrzymuje się to – przy wyrazie „WSTRZYMUJĘ SIĘ”.

Komisja ukonstytuowała się.

Proszę o rozdanie kart do głosowania.

Czy wszyscy otrzymali karty i oddali głos?

Nikt nie zgłasza zastrzeżeń.

Komisja skrutacyjna przystąpi do liczenia głosów.

Kontynuujemy posiedzenie.

W tej chwili chciałbym oddać głos prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, panu Krzysztofowi Kwiatkowskiemu. Pan prezes ma ograniczony limit czasu, będzie musiał wcześniej opuścić posiedzenie Rady. Przekaże nam informacje dotyczące kolejnego punktu porządku dziennego.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie Rady Ochrony Pracy.

Chciałbym w imieniu Najwyższej Izby Kontroli przedstawić informację na temat skutków dla budżetu państwa zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi i zatrudniania w „szarej strefie”. Informacja została opracowania na podstawie dwóch kontroli przeprowadzonych przez Izbę.

Problematyka związana z umowami cywilnoprawnymi i zatrudnianiem w „szarej strefie” była przedmiotem moich rozmów zarówno z obecnym przewodniczącym Rady Ochrony Pracy panem posłem Januszem Śniadkiem, jak i poprzednią przewodniczącą, panią poseł Izabelą Katarzyną Mrzygłocką. Wiem, że parlamentarzyści są bardzo zainteresowani tą problematyką.

Jeżeli państwo uznacie, że istnieją obszary, które Izba powinna skontrolować to deklaruję, że to uczynimy. Wyniki kontroli, które zaraz przedstawię dowodzą, że temat jest wyjątkowo istotny.

Zmiany zachodzące w gospodarce w ostatnich latach znalazły także odzwierciedlenie w sytuacji na rynku pracy oraz, w znacznie częstszym, zastępowaniu przez przedsiębiorców umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Pracodawcy zlecają zadania do wykonania zarówno osobom fizycznym na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło, jak i podmiotom gospodarczym w formie zakupu usług. Członkowie Rady zapewne znają przykłady w tym zakresie. Zapewne najgłośniejszym z nich był *outsourcing* pracowników w telewizji publicznej. Rozwinęła się również nowa forma zatrudniania pracowników przez agencje pracy tymczasowej.

Powrócę do tej kwestii w dalszej części wystąpienia. Uważamy, że jest to interesujący przykład z względu na to w jakich instytucjach publicznych pojawiła się ta forma.

W 2014 r. liczba osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, niezwiązanych z żadnym pracodawcą stosunkiem pracy, wyniosła aż 13% ogółu zatrudnionych, czyli ponad 1,3 mln. W ocenie Izby, wskazuje to na nadmierne korzystanie z umów cywilnoprawnych, czego negatywnym skutkiem jest utrzymywanie pracowników w niepewności co dalszego zatrudnienia a tym samym – braku poczucia stabilizacji w miejscu pracy.

Zawarcie przez przedsiębiorcę umowy cywilnoprawnej w warunkach właściwych dla stosunku pracy jest – podkreślam, że Izba ma w tej sprawie jednoznaczne stanowisko – wykroczeniem przeciwko prawom pracownika. Pozbawia go wielu uprawnień wynikających z ustawy – Kodeks pracy, przepisów o ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych, w tym prawa do urlopu wypoczynkowego, zachowania okresu wypowiedzenia i wynagrodzenia za czas pracy a także, co istotne w przypadku młodych pracowników – możliwości zaciągnięcia kredytu na zakup mieszkania. Mówię o tym m.in. w kontekście korzystania z tych form w administracji publicznej. Kontrolowaliśmy i będziemy kontrolować te sprawy. Uważamy, że taka sytuacja nie powinna mieć miejsca. Brak umowy o pracę ma wpływ na wielkość kapitału gromadzonego w systemie emerytalno-rentowym. Niedawno otrzymaliśmy informację o złotówkowych wypłatach z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ze względu na formę zatrudnienia niektórych pracowników.

Umowy cywilnoprawne są często określane w publikacjach prasowych jako „umowy śmieciowe”. Zdaję sobie sprawę, że to określenie wywołuje dyskusje i polemiki, ale będę go używał. Stwierdzenie to dotyczy obecnie w większym stopniu osób zatrudnionych na podstawie umowy o dzieło. Osoby pracujące na podstawie umowy zlecenia od niedawna podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, wypadkowemu i zdrowotnemu. Mogą też, z własnej inicjatywy, odprowadzać składki na ubezpieczenie chorobowe.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że umowy cywilnoprawne są wprawdzie instrumentem regulującym stosunki pracy, jednak ich skala jest zbyt duża. W trakcie corocznie przeprowadzanych kontroli wykonania budżetu państwa w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, NIK stwierdza systematyczny wzrost kwoty dotacji z budżetu państwa oraz kwoty pożyczek na pokrywanie niedoborów wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek. A niewątpliwie jedną z przyczyn tego stanu jest dynamicznie zwiększająca się liczba umów cywilnoprawnych.

Przeprowadziliśmy kilka kontroli w tym zakresie.

Chciałbym zacząć od kontroli „Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej”, której wyniki opublikowaliśmy w styczniu br. Objęła ona trzy z siedemnastu ministerstw, dwa z szesnastu urzędów wojewódzkich i dziewięć sądów. To duża próba. Izba zbadała, jakiego rodzaju zadania są zlecane własnym pracownikom, innym osobom fizycznym oraz podmiotom gospodarczym. Jednym z elementów kontroli było sprawdzenie, czy występują przypadki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Stwierdziliśmy, że z usług podmiotów zewnętrznych, zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych korzystały wszystkie skontrolowane podmioty, w tym przy realizacji zadań podstawowych – większość ze skontrolowanych, czyli większość ministerstw, urzędów wojewódzkich i sądów korzystała z tego rodzaju rozwiązań. Ponadto pięć kontrolowanych jednostek przy realizacji podstawowych zadań zatrudniało pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, co budzi poważne wątpliwości co do przestrzegania zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Izbę wskazują na występowanie przypadków zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. NIK ujawniła, że w sześciu skontrolowanych jednostkach, w tym w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Środowiska zawierano umowy cywilnoprawne, których treść spełniała warunki umowy o pracę określone w Kodeksie pracy. Zarówno w jednostkach objętych kontrolą, jak i 74 jednostkach sektora finansów publicznych, w których przeprowadziliśmy ankietę dotyczącą zatrudniania i wynagrodzeń, w 2014 r. zawarto 40% umów zleceń na okres przekraczający 3 miesiące, 1/3 tych umów została zawarta – co jest szczególnie niepokojące – z osobami, które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Ponadto ustaliliśmy, że w czterech jednostkach wystąpiło łącznie 86 przypadków wielokrotnego (tj. więcej niż trzykrotnego) zawarcia umowy z tą samą osobą.

Po zakończeniu kontroli Izby wskazaliśmy na potrzebę kontynuowania podjętych np. w Ministerstwie Sprawiedliwości działań w zakresie odchodzenia od zatrudniania pracowników w sądach powszechnych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Ze względu na charakter obowiązków, które wykonywali ci pracownicy w sądach, uważamy tę sytuację za absolutnie niedopuszczalną. Administracja publiczna – mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi – powinna, w ocenie Izby, ograniczyć zatrudnianie osób na podstawie umów zleceń w miejsce umów o pracę, dając tym samym przykład innym podmiotom funkcjonującym na rynku pracy.

Chciałbym też zwrócić uwagę na kontrolę dotyczącą aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia. W jej trakcie stwierdziliśmy, że system aktywizowania osób starszych jest nieskuteczny, odległy od potrzeb i oczekiwań, ponieważ zatrudnienie, które było efektem różnych subsydiowanych form zatrudnienia osób starszych, było krótkoterminowe, często na czas określony. W konsekwencji w zdecydowanej większości te osoby ponownie rejestrowały się w urzędach pracy i wymagały kolejnych działań aktywizujących.

Niedawno zakończyliśmy kontrolę (trwała od października 2015 r. do stycznia 2016 r.) przeprowadzoną na wniosek parlamentarzystów (kilkakrotnie rozmawialiśmy na ten temat z panem przewodniczącym), dotyczącą prawidłowości działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne oraz należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach tzw. umów outsourcingowych. Kontrolę przeprowadziliśmy w centrali ZUS, Ministerstwie Finansów, piętnastu urzędach skarbowych i piętnastu oddziałach ZUS na terenie dziewięciu województw.

Problemy przedsiębiorców korzystających z *outsourcingu* pracowniczego z ZUS i organami podatkowymi rozpoczęły się wówczas, gdy podmioty świadczące usługi z tego zakresu *de facto* zaprzestały świadczenia danin publicznych a następnie zostały postawione w stan upadłości. Agencje zatrudnienia zgłaszały do ubezpieczeń społecznych pracowników i przekazywały za nich dokumenty rozliczeniowe. ZUS dopiero po zaprzestaniu płacenia przez te firmy należnych składek podjął działania egzekucyjne. Problem *outsourcingu* pracowniczego dotyczy obecnie kilkuset przedsiębiorców i zatrudnionych w nich kilkudziesięciu tysięcy pracowników. Zamierzamy jak najszybciej (prawdopodobnie po przerwie wakacyjnej) przedstawić wyniki tej kontroli. To obecnie naprawdę ogromny problem.

Podsumowując – nie mamy wątpliwości, że problemy rynku pracy, problemy prawidłowego wykorzystania środków z Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu będą w najbliższych latach (jeszcze raz powtórzę tę deklarację) wielokrotnie przedmiotem naszych kontroli.

Zobowiązujemy się do przedstawienia Sejmowi informacji z obserwacji skutków oskładkowania umów zleceń. Przypominam, że to jest realizacja wniosku jednej z wcześniejszych kontroli Izby. Będziemy sprawdzać jak to przekłada się na kondycję całego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie mamy wątpliwości, że w tym obszarze wymagana jest aktywna polityka państwa na rynku pracy.

Izba deklaruje przedstawianie wniosków i rekomendacji dotyczące m.in. zmiany prawa. Postaramy się być partnerem zarówno dla instytucji ubezpieczeniowych, jak i dla Państwowej Inspekcji Pracy.

Jeżeli Rada uzna, że istnieje obszar, któremu NIK powinna się przyjrzeć, to jesteśmy do dyspozycji.

Jeżeli państwo będą mieli pytania to, wraz z panem dyrektorem Szczerbińskim, postaramy się udzielić odpowiedzi.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję, panie prezesie.

Rozumiem, że wyniki kontroli, o której mówił pan prezes, będą prezentowane na posiedzeniu Komisji ds. Kontroli Państwowej? Zatem będzie możliwość uszczegółowienia pewnych kwestii.

Czy ktoś z państwa chciałaby zadać pytanie panu prezesowi?

Nie widzę zgłoszeń.

Rozumiem, że pytania zostaną skierowane do pana dyrektora Szczerbińskiego w trakcie dyskusji.

Komisja skrutacyjna zakończyła obliczanie głosów. Proszę przewodniczącego komisji o przedstawienie wyników.

Przewodnicząca komisji skrutacyjnej Ewa Górska:

Wyniki tajnego głosowania w sprawie wyrażenia opinii na temat wniosku Marszałka Sejmu RP dotyczącego powołania na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy pana Zbigniewa Ryfki: w głosowaniu uczestniczyło 27 członków Rady Ochrony Pracy, oddano 27 głosów ważnych. Za wyrażeniem pozytywnej opinii oddano 20 głosów, przeciw – 1 oraz 6 wstrzymujących.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za przedstawienie wyników.

Proszę o zabranie głosu kandydata na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy pana Zbigniewa Ryfkę.

Kandydat na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy Zbigniew Ryfka:

Bardzo dziękuję za pozytywną opinię.

Będę starał się potwierdzić swoją pracą, że zasłużyłem na zaufanie członków Rady Ochrony Pracy.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Życzymy panu inspektorowi sukcesów w pracy.

Wobec zaprezentowanego wyniku głosowania, prześlemy do Marszałka Sejmu RP uchwałę, w której znajdzie się informacja, że Rada Ochrony Pracy pozytywnie zaopiniowała wniosek dotyczący powołania pana Zbigniewa Ryfki na stanowisko zastępcy głównego inspektora pracy.

Przechodzimy rozpatrzenia punktu drugiego porządku dziennego – wyrażenia opinii na temat wniosku pana Romana Giedrojcia, głównego inspektora pracy, w sprawie odwołania pani Beaty Marynowskiej ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach, w związku ze złożoną rezygnacją.

Czy ktoś z państwa chce zabrać głos?

Członek Rady Ochrony Pracy Kazimierz Kimso:

Składam wniosek o jawne głosowanie.

Pani Beata Marynowska złożyła rezygnację, uszanujmy jej wolę.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Czy jest wniosek przeciwny?

Członek Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Składam wniosek przeciwny.

Proszę o przeprowadzenie głosowania tajnego, jak zwykle czyniliśmy w sprawach personalnych.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Wojtyła:

Co stałoby się gdyby w tajnym głosowaniu odrzucono wniosek o odwołanie pani Beaty Marynowskiej? Czy pani Marynowska musiałaby nadal pracować?

Jeśli tak to byłby to rodzaj pracy przymusowej.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Proponuję przeprowadzenie głosowania tajnego, Rada powołała już komisję skrutacyjną.

Członek Rady Ochrony Pracy Izabela Katarzyna Mrzygłocka:

Chciałabym wyjaśnić, że Rada jedynie opiniuje wniosek, opinia nie ma charakteru wiążącego.

Decyzja w sprawie odwołania pani Marynowskiej nie należy do Rady.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Proszę komisję skrutacyjną o rozdanie kart do głosowania.

Wyjaśnię, jak należy głosować.

Na karcie do głosowania zapisano następujące zdanie: „Karta do tajnego głosowania na posiedzeniu Rady Ochrony Pracy w dniu 17 maja 2016 r., w sprawie wyrażenia opinii na temat wniosku pana Romana Giedrojcia, głównego inspektora pracy, dotyczącego odwołania ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach pani Beaty Marynowskiej”.

Jeśli ktoś z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii w sprawie odwołania pani Beaty Marynowskiej to stawia znak w polu przy wyrazie „TAK”, jeśli jest przeciwny to – przy wyrazie „NIE” a jeśli wstrzymuje się to – przy wyrazie „WSTRZYMUJĘ SIĘ”.

Komisja skrutacyjna zakończyła procedurę głosowania, opuściła salę i przystąpiła do obliczania wyników.

Powracamy do rozpatrywania punktu trzeciego porządku dziennego.

Proszę o zabranie głosu wiceprezesa ZUS, pana Pawła Jaroszka.

Członek zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Paweł Jaroszek:

Przedstawię podsumowanie przekazanej członkom Rady informacji dotyczącej kontroli w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych z tytułu umów cywilnoprawnych.

Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określa ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Należą do nich m.in.:

– realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w szczególności stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych;

– opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego,

– opracowywanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych,

– kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy,

– kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi.

Pragnę podkreślić, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych stoi na straży praw i obowiązków zarówno płatników składek, jak i ubezpieczonych, oraz równego traktowania podmiotów występujących w obszarze ubezpieczeń społecznych. Zakres kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek określa art. 86 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Obejmuje on zagadnienia związane z ochroną ubezpieczeniową osób zatrudnionych przez płatników składek oraz obowiązkami płatników składek w zakresie rozliczeń z Zakładem.

Inspektorzy kontroli Zakładu, prowadząc kontrolę w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń, mają prawo badać czy płatnik składek zgłosił do ubezpieczeń społecznych osoby podlegające obowiązkowo tym ubezpieczeniom. Weryfikacji podlega również fakt, czy ubezpieczony został zgłoszony z właściwego tytułu a także, czy w ogóle tytuł taki posiada np. czy osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę została zgłoszona jako pracownik.

Jeśli w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego lub kontroli zostanie stwierdzone, że obowiązek ubezpieczeń społecznych danej osoby został określony nieprawidłowo przez płatnika składek, Zakład podejmuje odpowiednie działania, celem prawidłowego ustalenia tego obowiązku.

Warto podkreślić, że w ostatnich pięciu latach ZUS przeprowadzał rocznie około 70 tys. kontroli planowych. Zakład przeprowadza również kontrole pozaplanowe, inicjowane wnioskami ubezpieczonych, osób trzecich, instytucji zewnętrznych jak również w wyniku własnej analizy danych zaewidencjonowanych na kontach płatników składek i ubezpieczonych.

Kontrola płatników składek jest działalnością planową, realizowaną zgodnie z rocznym planem kontroli płatników składek. W latach 2010-2015 roczne plany kontroli płatników składek tworzone były na podstawie przyjętych dla danego roku założeń. Podstawowe kryteria uwzględniane przy doborze płatników składek do kontroli planowych to, przede wszystkim, wielkość zatrudnienia, wysokość należnych składek na ubezpieczenia społeczne, wysokość wypłacanych świadczeń rozliczanych w ciężar składek oraz okres, jaki minął od ostatniej kontroli.

W 2015 r. kontrolerzy ZUS przeprowadzili 81 202 kontrole płatników składek, w tym 75 604 kontroli planowych i 5598 kontroli pozaplanowych oraz 338 postępowań wyja-

śniających. Kontrole planowe stanowiły 93,11% ogółu kontroli, kontrole pozaplanowe – 6,89% ogółu przeprowadzonych kontroli płatników składek. W ub.r. kwota ustalonych nieprawidłowości finansowych w zakresie składek i świadczeń wynosiła ogółem ponad 335, 5 mln zł. Ta kwota obejmuje zarówno niedopłatę ze strony płatników składek – ponad 220 mln zł a także nadpłatę – w wysokości 98 mln zł.

Nieprawidłowości ujawniono w ponad 50 tys. kontroli płatników składek, w tym wynik finansowy ustalono w 43 tys. kontroli. Nieprawidłowości, nie rodzące skutków finansowych, to m.in. błędy w dokumentach ubezpieczeniowych nie mające wpływu na wykazane wysokości składek lub też schemat podlegania ubezpieczeniom społecznym. Na podstawie ustaleń kontroli w 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał prawie 35 tys. decyzji administracyjnych.

Przeprowadzając kontrole w zakresie zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych Zakład bada obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób zatrudnionych lub wykonujących inną pracę zarobkową na podstawie dokumentów udostępnionych w toku kontroli przez płatników składek. Przypominam, że płatnik składek na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest zobowiązany w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia zgłosić pracowników do ubezpieczeń społecznych.

Główne przyczyny nieprawidłowości w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych dotyczących umów cywilnoprawnych to m.in.
– brak zgłaszania do ubezpieczeń społecznych wszystkich pracowników,
– brak zgłaszania do ubezpieczeń społecznych osób wykonujących pracę na rzecz własnego pracodawcy na podstawie umów zlecenia w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zgodnie z tym przepisem za pracownika uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług lub umowy o dzieło, jeżeli taka umowa została zawarta z własnym pracodawcą), to całkiem duże pole, na którym występują nieprawidłowości;
– brak zgłaszania do ubezpieczeń społecznych osób, z którymi zawarto umowy o dzieło wykonywane w warunkach właściwych dla umowy o świadczenie usług lub umowy zlecenia.

Dokonując w wyniku kontroli płatników składek przypisu składek na ubezpieczenia społeczne Zakład stwierdza, o ile składki na ubezpieczenia społeczne zostały w danym okresie zaniżone poszczególnym ubezpieczonym i z jakiej przyczyny. Dokonując w wyniku kontroli płatników składek odpisu składek na ubezpieczenia społeczne Zakład stwierdza, o ile składki na ubezpieczenia społeczne zostały w danym okresie zawyżone poszczególnym ubezpieczonym i z jakiej przyczyny.

Kontrolerzy ZUS weryfikują dokumentację źródłową płatników składek, aby sprawdzić czy w dokumentach rozliczeniowych wykazano prawidłową podstawę wymiaru składek tj. czy są uwzględnione w podstawie wymiaru składek wszelkie przychody, od których należy odprowadzić składki.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości mające wpływ na sferę ubezpieczeń społecznych i negatywne skutki dla budżetu państwa to należy wskazać wzrastającą od kilku lat liczbę zawieranych umów cywilnoprawnych. Liczba ubezpieczonych, zgodnie z danymi statystycznymi ZUS według stanu na koniec ub. r., wyniosła 14 821 459 osób, liczba osób wykonujących pracę tylko na podstawie umowy zlecenia, umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, wyniosła ponad 1 mln osób. W rezultacie, wzrost liczby zawieranych umów cywilnoprawnych najsilniej wpływa na skalę wykrywanego zjawiska w trakcie prowadzonych kontroli płatników składek. ZUS jest dość często krytykowany za wzmożenie kontroli płatników składek.

Przypominam, że ZUS przeprowadza rocznie około 70 tys. kontroli planowych, łącznie z kontrolami pozaplanowymi jest ich 80 tys.

Mamy do czynienia (co potwierdzają dane GUS) z rosnącą liczbą umów cywilnoprawnych. Jeżeli porównamy liczbę kontroli ze wzrastającą liczbą umów cywilnoprawnych to wydaje się naturalne, że skala wykrywanych nieprawidłowości również będzie rosła.

Jeśli chodzi o nasze doświadczenia z lat ubiegłych odnośnie naruszeń przepisów to można stwierdzić, że unikanie płacenia składek dotyczy najczęściej naruszenia dwóch przepisów.

Mianowicie – art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Ten przepis przewiduje, iż osoby, które wykonują pracę na podstawie umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarły z pracodawcą, z którym pozostają w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonują pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostają w stosunku pracy są traktowane jako pracownicy.

Pragnę podkreślić, że przepis funkcjonuje niemalże od początku wdrożenia ustawy systemowej, jego celem jest zagwarantowanie płacenia składek od całości przychodu otrzymywanego przez pracownika od danego pracodawcy. Sformułowanie „działać na rzecz" zawarte w art. 8 ust. 2a ustawy systemowej opisuje sytuację faktyczną, w której należy zastosować konstrukcję uznania za pracownika. Jest nią istnienie tzw. trójkąta umów, tj. po pierwsze – umowy o pracę, po drugie – umowy zlecenia między pracownikiem a osobą trzecią i po trzecie – umowy o podwykonawstwo między pracodawcą a zleceniobiorcą. Pracodawca w wyniku umowy o podwykonawstwo przejmuje w ostatecznym rachunku rezultat pracy wykonanej na rzecz zleceniodawcy, przy czym następuje to w wyniku zawarcia umowy zlecenia/świadczenia usług z osobą trzecią oraz zawartej umowy cywilnoprawnej między pracodawcą i zleceniodawcą.

Ponadto należy podkreślić, że sądy w uzasadnieniach wyroków wskazują przede wszystkim na *ratio legis* wprowadzenia regulacji art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którym było dążenie do ograniczenia korzystania przez pracodawców z umów cywilnoprawnych celem zatrudnienia własnych pracowników dla realizacji tych samych zadań, które wykonują oni w ramach łączącego strony stosunku pracy a to celem ominięcia w ten sposób ograniczeń wynikających z ochronnych przepisów prawa pracy (m.in. w zakresie czasu pracy) oraz obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne od tychże umów.

Chodziło również o ochronę pracowników przed skutkami fluktuacji podmiotowej po stronie zatrudniających w trakcie procesu świadczenia pracy, polegającej na przekazywaniu pracowników przez macierzystego pracodawcę innym podmiotom (podwykonawcom), którzy zatrudniają tychże pracowników w ramach umów cywilnoprawnych w ogóle nieobjętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych (umowa o dzieło) lub zwolnionych z tego obowiązku w zbiegu ze stosunkiem pracy (umowa agencyjna, zlecenia lub inna umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu).

Z analizy wyników kontroli za okres od 1 lipca 2015 r. do 7 kwietnia 2016 r., wynika, że w przypadku 120 kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy, w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy systemowej. Najwięcej stwierdzonych przypadków wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy występuje w opiece zdrowotnej, przetwórstwie oraz u podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług administrowania.

Często występują również naruszenia art. 6 ust. 1pkt 4 ustawy systemowej, zgodnie z którym obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalno-rentowym podlegają osoby fizyczne, które na terytorium Polski wykonują pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Naruszanie tego przepisu następuje poprzez zawieranie umów o dzieło najczęściej w miejsce umów zlecenia lub umów o świadczenie usług. Chodzi zatem o przypadki, w których umowy są niewłaściwie nazywane umowami o dzieło.

Należy podkreślić, że – zgodnie z przepisami ustawy systemowej – umowa o dzieło nie rodzi obowiązku ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem przypadku, o którym stanowi art. 8 ust. 2a ustawy, tj. wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy. W przypadku ustalenia przez ZUS, że umowa nazwana przez płatnika składek umową o dzieło jest wykonywana w warunkach umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia a zatem rodzi obowiązkowy tytuł do ubezpieczeń, należy brać pod uwagę przepisy art. 9 ustawy systemowej, stanowiące o zbiegach tytułów ubezpieczeń, gdyż od tego zależy powstanie

tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego albo tylko do ubezpieczenia zdrowotnego.

W 2015 r., w wyniku kontroli ZUS zakwestionował zawarte umowy o dzieło w odniesieniu do 33 548 osób. W przypadku 25 544 osób uznano, że umowy te stanowią tytuł do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. W ub. r. wydano decyzje dla 9325 ubezpieczonych, których płatnicy składek nie zgłosili do ubezpieczenia. Od 5182 decyzji wniesiono odwołania do sądu. W 2015 r. zapadło 1747 wyroków podtrzymujących stanowisko ZUS a, w odniesieniu do 95 spraw, zmieniono stanowisko Zakładu.

Należy podkreślić, że w zdecydowanej większości przypadków sądy podtrzymują stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Najwyższy w wyroku z 26 marca 2013 r. wyjaśnił, czym jest umowa o dzieło. Zacytuję fragment tego wyroku: „Umowa o dzieło w rozumieniu art. 627 Kodeksu cywilnego nie polega na prostych i powtarzalnych czynnościach, jak przygotowanie owoców do spożycia lub do dalszego przetworzenia. Dziełem nie jest odpeszczanie śliwek."

Kolejnym często naruszanym przepisem jest art. 9 ust. 2. Zgodnie z nim, osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, w tym m.in. innymi wykonywania pracy na podstawie kilku umów zlecenia lub o świadczenie usług, jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Może ona jednak dobrowolnie – na swój wniosek – być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych tytułów lub zmienić tytuł do ubezpieczeń.

Ustalenia dokonane w toku przeprowadzonych kontroli płatników składek wykazują, że umowy zlecenia są zawierane dla pozoru. Przedmiotem umów są najczęściej usługi porządkowe, określane jako np. oczyszczanie obiektu, wynoszenie śmieci do kontenera. Niektóre osoby nie podpisują umowy, z tytułu której zostały zgłoszone a niektórzy ubezpieczeni nie wiedzą nawet, że podpisują umowę z inną firmą, albo są nakłaniani do podpisywania dwóch umów. Celem zawierania pozornych umów jest uzyskanie drugiego tytułu do ubezpieczeń i opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne od podstawy wymiaru składek tylko z jednej umowy, z tytułu drugiej umowy opłacana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne. W 2015 r. kontrolerzy ZUS ujawniali patologie, kiedy podstawa wymiaru składek wynosiła 5-6 zł miesięcznie.

Podsumowując – należy stwierdzić, że zostały podjęte przez ustawodawcę działania, które skutkują ograniczeniami możliwych nadużyć. Mówimy o wprowadzeniu minimalnego oskładkowania od umów zlecenia. Ta zmiana weszła w życie od 1 stycznia 2016 r. Natomiast, jeśli chodzi o kontrole prowadzone przez inspektorów ZUS, to warto podkreślić, że ujawnianie nieprawidłowości działa również prewencyjne, ogranicza chęć do popełniania tego typu nadużyć w przyszłości.

Chciałbym zwrócić uwagę, że 80 tys. kontroli płatników składek przeprowadza 1,5 tys. inspektorów.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję, panie prezesie.

Proponuję zadawanie pytań po wysłuchaniu wszystkich referatów i otworzeniu dyskusji.

Proszę o zabranie głosu panią Grażynę Marciniak, wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego.

Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego Grażyna Marciniak:

Od 1995 r. Główny Urząd Statystyczny realizuje w różnych odstępach czasu badania pracy nierejestrowanej. To badania modułowe, które są dołączane do podstawowego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

Ostatnie badanie pracy nierejestrowanej zostało przeprowadzone w IV kwartale 2014 r. Objęło 12,5 tys. osób. Wyniki uogólniono na populację generalną – to jest ludność w wieku 15 lat i więcej, liczącą ok. 31 mln osób.

Przyjęta definicja pracy nierejestrowanej obejmuje:

– pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiejkolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pra-

codawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych);

praca nie może być również wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru;

z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej pracownik nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego a więc uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych;

okres wykonywania tej pracy nie jest także zaliczany jako składkowy z punktu widzenia ZUS a pracodawca nie odprowadza na konto ZUS i Funduszu Pracy odpowiednich sum z tytułu wypłacanego wynagrodzenia;

od dochodów z pracy nierejestrowanej nie są płacone podatki dochodowe,

– pracę na własny rachunek, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki finansowe wobec państwa (np. podatki).

Wyniki badania wskazują, że w okresie od I do III kwartału 2014 r. 711 tys. osób wykonywało pracę nierejestrowaną, co stanowiło 4,5% ogółu pracujących. Tego rodzaju pracę częściej wykonywali mężczyźni niż kobiety oraz mieszkańcy wsi. Najczęściej ta praca była wykonywana na rzecz osoby prywatnej lub pracującej na własny rachunek, znacznie rzadziej – na rzecz firm prywatnych lub spółdzielni.

Zatrudnienie nierejestrowane dotyczyło w przeważającej mierze prac ogrodniczo-rolniczych (ponad 22%), usług budowlanych i instalacyjnych (14,5%), remontów i napraw budowlano-instalacyjnych.

Praca nierejestrowana miała najczęściej charakter doraźny i krótkotrwały.

W 2014 r. uwzględniając zapotrzebowanie na zbadanie problemu pracy bez umowy o pracę zawartej na podstawie Kodeksu pracy, rozszerzono zakres badania modułowego o dodatkowy komponent dotyczący nietypowych form zatrudnienia, tzn. zatrudnienia na podstawie umów zleceń, umów o dzieło, kontraktów menedżerskich, innych umów cywilnoprawnych lub tzw. samozatrudnienia. W okresie trzech kwartałów objętych badaniem jakąkolwiek pracę w ramach wyżej określonych form zatrudnienia zadeklarowało 1,087 mln osób, co stanowiło 6,9% ogółu pracujących. Mężczyźni stanowili nieco ponad 55% tej grupy pracujących, częściej z takiej formy korzystali mieszkańcy miast (ponad 79%). Dla 700 tys. pracujących zatrudnienie w nietypowych formach było pracą główną, większość z nich była zatrudniona na podstawie umowy zlecenia (prawie 66%).

Drugą najczęściej realizowaną formą było samozatrudnienie – ponad 16% ogółu pracujących. Większość (ponad 80%) osób zatrudnionych na podstawie innej umowy niż umowa o pracę podejmowało takie zatrudnienie, ponieważ pracodawca oferował wyłącznie możliwość zatrudnienia w takiej formie.

Od 2012 r. Główny Urząd Statystyczny corocznie dokonuje szacunku liczby osób, z którymi została zawarta umowa zlecenie lub umowa o dzieło, niezatrudnionymi na podstawie stosunku pracy, z wyłączeniem osób pobierających emeryturę lub rentę. Te szacunki są wykonywane na podstawie wyników badań GUS, z wykorzystaniem danych z systemów administracyjnych Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W 2014 r. liczbę pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych oszacowano na 1,3 mln osób. Liczbę osób prowadzących działalność gospodarczą stanowiącą *de facto* alternatywę pracy najemnej, czyli tzw. samozatrudnienie, oszacowano na 1,1 mln osób.

Chciałabym podkreślić, że Główny Urząd Statystyczny będzie nadal wykonywał tego rodzaju szacunki, uwzględniając dostępność danych. Kontynuowana będzie również realizacja badań modułowych poświęconych pracy nierejestrowanej. Zwracam uwagę, że są one prowadzone co 4-5 lat. Planujemy rozszerzenie zakresu badania modułowego poprzez zwiększenie liczebności próby i objęcie nim wszystkich kwartałów danego roku. Od I kwartału br. do Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności włączono pytanie o pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. W programie na 2017 r. zadeklarowaliśmy włączenie pytania o rodzaj umowy o pracę do badania budżetów gospodarstw domowych, co znacznie zwiększy możliwości analityczne badania tego problemu.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję, pani prezes.

Proszę o zabranie głosu pana Romana Giedrojcia, głównego inspektora pracy.

Główny inspektor pracy Roman Giedrojć:

Problem podejmowania i prowadzenia przez pracodawców i przedsiębiorców aktywności w „szarej strefie", tj. w całości lub części poza oficjalną rejestracją i przy niedopełnieniu określonych obowiązków związanych z odprowadzaniem należności na rzecz funduszy państwowych dotyczy wszystkich krajów na świecie. Polska nie jest pod tym względem wyjątkiem, co – oczywiście – nie stanowi dla nas żadnego wytłumaczenia, wręcz przeciwnie – mobilizuje do zwiększonego działania i poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań.

Celem działalności gospodarczej, także prowadzonej legalnie, jest osiągnięcie maksymalnego zysku. Pracodawcy i przedsiębiorcy, którzy działają w „szarej strefie", mają szanse – z uwagi na wymierne korzyści finansowe, jakie daje im działalność nieformalna, poza prawem – na wypracowanie zysku szybciej i to w większym wymiarze. Aktywność realizowana w „szarej strefie" jest szkodliwa dla gospodarki. Wpływa hamująco na zasady uczciwej konkurencji między firmami i stwarza ryzyko dumpingu socjalnego. W działalności gospodarczej uzyskiwane efekty opierają się bowiem w dużej mierze na pracy, także najemnej.

Ci pracodawcy i przedsiębiorcy, którzy decydują się na aktywność w „szarej strefie" korzystają najczęściej z pracy innych osób, świadczonej bez wymaganych prawem umów, bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz bez odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy. Nieodłączną częścią składową „szarej strefy" gospodarki jest praca na czarno.

Ujawnione w toku kontroli Państwowej Inspekcji Pracy nieprawidłowości związane z powierzaniem pracy pokazują, że praca na czarno jest nadal jednym z najistotniejszych problemów rynku pracy w naszym kraju, obok naruszania przepisów dotyczących wynagrodzeń za pracę. Trudno nie zgodzić się z tezą, że tak długo pracodawcy i przedsiębiorcy będą powierzali pracę nielegalnie, jak długo znajdą się osoby, które przyjmą taką ofertę zatrudnienia.

Jednocześnie, udzielenie odpowiedzi na pytanie, ile osób w Polsce pracuje nielegalnie jest niezwykle trudne. „Szara strefa" gospodarki pozostaje bowiem z założenia w ukryciu przed oficjalnymi rejestrami i organami kontroli. Dlatego wymyka się wszelkim statystykom. Uznaje się, że zjawisko „szarej strefy" gospodarki i nierejestrowanego zatrudnienia jest właściwie niemierzalne.

Na podstawie wyników przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli trudno jest również określić skalę zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę. Ustalenia dokonywane w trakcie kontroli nie mają charakteru badania statystycznego, dokonywanego na podstawie próby losowej, bowiem kontrole realizowane są z reguły na podstawie skarg lub innych sygnałów oraz wyników kontroli prowadzonych w tych branżach i zakładach, w których prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości jest największe. Z tego powodu pozyskane przez urząd dane nie stanowią podstawy do szacowania uszczupleń budżetowych.

Prezentowany dziś materiał stanowi jedynie próbę oszacowania rozmiarów negatywnych zjawisk i strat, jakie w związku z tym ponosi budżet państwa. Przygotowaliśmy go na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy – wyników działań kontrolno-nadzorczych realizowanych w obszarze legalności zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej oraz kontroli zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w warunkach właściwych dla stosunku pracy.

Należy zauważyć, że Państwowa Inspekcja Pracy nie prowadzi szczegółowych analiz zjawisk gospodarczych występujących w sektorze gospodarki nieformalnej i ich relacji do zdarzeń gospodarki rejestrowanej. Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w określonych obszarach tematycznych zawierają dane odnoszące się do liczby skontrolowanych zakładów pracy. Dlatego też, szacując straty dla budżetu państwa w skali całego kraju (w odniesieniu do ogólnej liczby przedsiębiorstw i liczby osób pracujących) wykorzystano m.in. dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Szczegóły znajdują się w przedłożonym Radzie materiale oraz prezentacji, którą przedstawi pan Jarosław Leśniewski, dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy.

Dyrektor Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy Jarosław Leśniewski:

Według szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, około 19,2% polskiego PKB generowane jest w „szarej strefie" i choć zauważalna jest tendencja spadkowa to nadal ten wskaźnik utrzymuje się na wysokim poziomie.

Państwowa Inspekcja Pracy – o czym wspomniał główny inspektor pracy – nie prowadzi pomiarów i analiz procesów gospodarczych występujących w sektorze nieformalnym i ich relacji do wyników pracy rejestrowanej.

„Szara strefa" jest definiowana poprzez wskazanie jej obszarów problemowych. Składają się na nią:

– działalność nielegalna o charakterze kryminalnym, zabroniona przez państwo i ścigana jako przestępstwo lub wykroczenie,

– działalność ukryta – prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa, polegająca na zaniżaniu obrotów, głównie celem obniżenia uciążliwości wynikających z opodatkowania lub uniknięcia wypełnienia standardów wymaganych przez przepisy prawa;

działalność nieformalna – prowadzona zazwyczaj całkowicie lub częściowo poza rejestracją.

W raporcie Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.", opublikowanym w styczniu 2015 r., została ona zdefiniowana jako:

– praca najemna – bez nawiązania stosunku pracy, czyli bez umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub jakiejkolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy osobą świadczącą pracę a podmiotem zatrudniającym;

– praca na własny rachunek, gdy prowadzona działalność gospodarcza w całości lub części nie jest wykazywana i nie są realizowane zobowiązania wobec państwa z tego tytułu.

Nielegalne zatrudnienie w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, koresponduje z innymi definicjami pracy nierejestrowanej, wykonywanej w „szarej strefie". Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 13 wspomnianej ustawy nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza bowiem:

– zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,

– niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,

– podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy.

„Szara strefa" w zatrudnieniu obejmuje swym zakresem więcej zdarzeń niż te, na które wskazuje ustawowa definicja nielegalnego zatrudnienia. Poza tą definicją znajdują się np. przypadki wypłacania wynagrodzenia powyżej kwoty deklarowanej.

Państwowa Inspekcja Pracy od lat wskazuje na niedozwolone praktyki stosowane przez pracodawców, polegające m.in. na:

– zaniżaniu wynagrodzenia w treści umów o pracę i wypłacanie go faktycznie w wyższej kwocie niż deklarowana,

– zawieraniu umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy w rzeczywistości pracownik wykonuje pracę pełnoetatową;

– ukrywaniu faktu wykonywania przez pracowników pracy w godzinach nadliczbowych i wypłacanie wynagrodzenia za pracę ponadwymiarową „pod stołem",

– ukrywaniu wypłacania niektórych składników wynagrodzenia: premii, dodatków, nagród i wypłacanie tych świadczeń poza oficjalnym trybem, tj. „do ręki".

Poza przypadkami pracy całkowicie nielegalnej, wykonywanej bez umowy o pracę i bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz bez opłacania wymaganych składek na ubezpieczenie społeczne, występują także przypadki tzw. pracy zadeklarowanej fałszywie (np. cywilnoprawnych umów o dzieło lub zlecenie, wykonywanej jednoosobowo działalności gospodarczej w warunkach właściwych dla stosunku pracy), które skutkują zaniżaniem zobowiązań z tytułu podatków i składek z przerzuceniem ich na inne podmioty.

W konsekwencji powierzania pracy w „szarej strefie", budżet państwa nie uzyskuje części należnych danin z tytułu podatków i składek. Naruszane są również zasady uczciwej konkurencji skutkujące dumpingiem socjalnym.

Konsekwencje dla pracujących to, przede wszystkim, nie objęcie ich dostateczną ochroną przed nadużyciami oraz brak możliwości korzystania w pełni z uprawnień dotyczących zabezpieczenia społecznego, gwarantowanych osobom, za które są odprowadzane składki do ZUS.

Praca nieformalna przynosi również korzyści, dla pracodawców to przede wszystkim:
– obniżenie kosztów prowadzonej działalności,
– brak konieczności respektowania przepisów prawa pracy, np. dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, przerw w pracy, urlopów etc.;
– brak konieczności zapewnienia pracującym bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym ponoszenia wydatków na badania lekarskie i szkolenia bhp,
– możliwość dostosowania poziomu zatrudnienia do aktualnych potrzeb firmy.

Dla pracujących – to:
– szansa na zatrudnienie i uzyskiwanie przychodu z pracy,
– możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia niż przy zatrudnieniu formalnym,
– możliwość jednoczesnego korzystania z pomocy (zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń socjalnych itp.), której przyznanie uzależnione jest od kryterium dochodowego.

Praca bez umowy i zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oparta jest na wzajemnych doraźnych korzyściach obu stron. Ciche porozumienie między pracodawcą i pracobiorcą wzajemnie zainteresowanych ukryciem faktu wykonywania pracy niezadeklarowanej i osiąganiem dochodów z reguły zostaje zerwane w razie wypadku przy pracy, kiedy brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego powoduje trudności w uzyskaniu świadczeń z ZUS lub gdy pracodawca nie wywiąże się z obowiązku wypłaty wynagrodzenia ustalonego nieformalnie i wypłacanego „pod stołem".

Państwowa Inspekcja Pracy nie ma możliwości skontrolowania wszystkich przedsiębiorców. W obrocie gospodarczym (według danych GUS)funkcjonuje ponad 4 mln przedsiębiorców, na rzecz których pracę najemną wykonuje 12,5 mln osób. Natomiast, zgodnie z danymi ZUS, liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy wynosi blisko 700 tys. podmiotów gospodarczych, na rzecz których świadczona jest praca na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych. Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadza rocznie około 90 tys. kontroli, które obejmują około 70 tys. pracodawców i innych podmiotów, na rzecz których wykonują pracę pracownicy najemni.

Nie obejmujemy kontrolami wszystkich form świadczenia pracy występujących w obrocie gospodarczym. Inspekcja pracy nie ingeruje w prywatne relacje osób fizycznych, świadczących pomoc wzajemną przy wykonywaniu np. drobnych prac remontowych, mających charakter incydentalny i nie potwierdzonych żadną umową. Wobec braku ustawowych regulacji w zakresie uprawnień inspektorów pracy do kontroli rolników indywidualnych, kontrole nie obejmują także większości gospodarstw rolnych, korzystających z pracy najemnej innych osób, często także cudzoziemców.

Definicja podmiotu kontrolowanego nie obejmuje wszystkich przedsiębiorców funkcjonujących na rynku, ale tylko tych, którzy powierzają pracę osobom fizycznym. Fakt ten jest ustalany na moment podjęcia kontroli, co powoduje, że poza zakresem naszych działań pozostają m.in. podmioty, które w przeszłości miały status pracodawcy, ale w chwili kontroli nikogo już nie zatrudniają. Doświadczenia z kontroli przeprowadzonych przez inspekcję pracy w zakresie legalności zatrudnienia wskazują także na przypadki pracodawców, którym (dzięki udanemu obejściu obowiązującego prawa) nie sposób skutecznie dowieść nielegalnego powierzania pracy. W tej grupie znajdują się m.in. przypadki tzw. syndromu pierwszego dnia pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy dysponuje jedynie danymi odnoszącymi się do liczby skontrolowanych zakładów pracy, dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto określone zmienne według danych Głównego Urzędu Statystycznego (odnoszące się do ogólnej liczby pracowników najemnych, ogólnej liczby przedsiębiorstw w gospodarce narodowej). Wyliczenia strat finansowych dokonano przyjmując jako ich podstawę kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. oraz kwotę średniego miesięcznego

wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach (2100 zł brutto). \Ustalenie rzeczywistych strat dla budżetu państwa z tytułu powierzenia wykonywania pracy w „szarej strefie" wyłącznie na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy nie jest możliwe. Zaprezentowane dane mają w większości wyłącznie charakter szacunkowy z zastrzeżeniem ryzyka ich błędnego skalkulowania.

W ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, analiza skutków „szarej strefy" w zatrudnieniu winna być przedmiotem badań prowadzonych przez wyspecjalizowane służby przy wykorzystaniu uznanych metod badawczych, dla których dane liczbowe zgromadzone w zasobach PIP mogą stanowić materiał pomocniczy.

Państwowa Inspekcja Pracy corocznie realizuje ponad 23 tys. kontroli, w toku których badane są zagadnienia związane z legalnością zatrudnienia i wykonywania pracy. Działania kontrolno-nadzorcze PIP w tym zakresie obejmują rocznie ponad 22 tys. podmiotów, na rzecz których wykonuje pracę około 700-800 tys. pracobiorców. Inspektorzy pracy każdego roku weryfikują legalność zatrudnienia średnio ponad 160 tys. osób.

Państwowa Inspekcja Pracy w toku prowadzonych kontroli ujawnia szereg naruszeń przepisów związanych z legalnością zatrudnienia i powierzania innej pracy zarobkowej, zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom. Do najbardziej powszechnych nieprawidłowości należą wykonywanie pracy bez potwierdzenia na piśmie warunków umowy o pracę i brak zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz uchybienia terminów dopełnienia tych obowiązków. W 2015 r. inspektorzy pracy zweryfikowali legalność zatrudnienia 146,5 tys. osób.

Biorąc pod uwagę dane GUS, dotyczące liczby pracowników najemnych i przyjmując, że skala stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie wyników kontroli PIP jest reprezentatywna dla wszystkich podmiotów działających w obrocie gospodarczym, w niniejszym materiale oszacowano liczbę osób nielegalnie świadczących pracę na 600 tys. Uwzględniając odsetek ujawnionych przypadków niedopełnienia obowiązku powiadomienia powiatowego urzędu pracy przez osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych, można także przyjąć, że ponad 15 tys. osób bezprawnie pozostających w rejestrach PUP pobierało zasiłek dla bezrobotnych.

Oszacowanie strat z tego tytułu na podstawie danych PIP nie jest możliwe.

Uwzględniając wykazaną szacunkową liczbę osób nielegalnie świadczących pracę i przyjmując, że otrzymywały one wynagrodzenie w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (1750 zł w 2015 r.) to straty dla budżetu państwa tylko z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych można szacować na 440 mln zł miesięcznie. Natomiast zakładając, że szacunkowa liczna osób nielegalnie świadczących pracę pozostaje w „szarej strefie" przez 12 miesięcy, to straty dla budżetu państwa w tym zakresie można szacować na 5,3 mld zł. Jednocześnie straty z tytułu nieopłaconych zaliczek na podatek dochodowy na 2015 r. to kwota, co najmniej, 840 mln zł. Łączna szacunkowa suma strat stanowi kwotę nie mniejszą niż 6,1 mld zł.

Przy założeniu, że realne wynagrodzenie miesięczne brutto osób nielegalnie zatrudnianych wynosiło 2,5 tys. zł (średnie miesięczne wynagrodzenie w mikroprzedsiębiorstwach), straty z tytułu nieopłaconych składek do ZUS, należnych za cały 2015 r. wynoszą 7,6 mld zł, a z tytułu niezapłaconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 1,4 mld zł. Łączna suma straty stanowi kwotę niemniejszą niż 9 mld zł.

W 2015 r., w podmiotach objętych kontrolami Państwowej Inspekcji Pracy pracę na podstawie umów cywilnoprawnych świadczyło ponad 580 tys. osób, tj. 13,1% ogółu pracujących w skontrolowanych podmiotach. Dla porównania w 2014 r. ten odsetek wynosił 14,6%, w 2013 r. – 12,8%, w 2012 r. – 12,6%, w 2011 r. – 10,7%, w 2009 r. – 9,5%.

W IV kwartale 2014 r. Główny Urząd Statystyczny przeprowadził, łącznie z Badaniem Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), badanie modułowe „Nietypowe formy zatrudnienia i praca nierejestrowana". Celami badania było m.in. uzyskanie szerszego zakresu informacji na temat nietypowych form zatrudnienia. W ocenie GUS, dane zgromadzone podczas badania wskazują, że w okresie pierwszych 9 miesięcy 2014 r. co najmniej milion osób (min. 6,9% wszystkich pracujących) wykonywał pracę zarobkową na podstawie innej formy umowy o wykonywanie pracy niż umowa zgodna z Kodeksem

pracy. Dla około 2/3 tej zbiorowości wykonywana praca była główną, w tym w zdecydowanej większości – jedyną pracą zarobkową w tym czasie. Dla przeważającej liczby osób praca na podstawie takich umów nie była ich własnym „dobrowolnym wyborem".

Zatem, niezależnie od tego, czy zawarcie umowy cywilnoprawnej narusza przepisy prawa pracy, duża grupa zatrudnionych pozbawiona jest ochrony, jaką gwarantują przepisy prawa pracy dotyczące ograniczenia czasu świadczenia pracy, umożliwienia realizacji szczególnych uprawnień związanych z rodzicielstwem, ustalenia kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Ujawnione przez inspektorów pracy przypadki zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, informacje od pracowników i sygnały z mediów oraz od partnerów społecznych wskazują, że to zjawisko na dobre zagościło na polskim rynku pracy i o ile pogarszanie koniunktury gospodarczej miało wpływ na jego wzrost, o tyle jej polepszenie nie spowodowało adekwatnej redukcji.

Skala zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla stosunku pracy jest niepokojąca. Przed pięciu laty (tj. w 2011 r.) powyższe naruszenia inspektorzy pracy ujawnili w 1100 kontrolowanych podmiotach, w 2012 r. – w 1300, w 2013 r. – już w 1900. W 2014 r. i 2015 r. naruszenia przepisów ujawniono w 2100 podmiotach. Rokrocznie rośnie także liczba zakwestionowanych przez inspektorów pracy umów – z 7,3 tys. w 2011 r. do 12 tys. w 2015 r.

Należy pamiętać o diagnozowanych przez inspektorów pracy, a nawet wprost formułowanych przez pracodawców, przyczynach naruszeń. Podstawową, stanowi chęć obniżenia kosztów, w szczególności poprzez redukcję bądź niezwiększanie zatrudnienia. Wiąże się to z tym, że pozostali pracownicy, albo też inne osoby wykonujące pracę, pracują dłużej, w gorszych warunkach, często bez ewidencjonowania tej pracy i bez jej rekompensowania.

Kwota strat dla budżetu, w porównaniu do kwoty uszczupleń spowodowanych działaniem „szarej strefy" nie wydaje się być duża. Szacunki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dokonane w 2014 r. m.in. na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy, Ministerstwa Finansów oraz Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że straty budżetu w zależności od analizowanego wariantu mogą wahać się od 650 mln zł do 1,25 mld zł. Ministerstwo dokonując wyliczeń wskazało, iż są to wartości przybliżone, wyliczone na podstawie nietransparentnej metodologii, obliczeń dokonano przy przyjęciu wielu założeń. Obecnie, ze względu na zmianę stanu prawnego w zakresie ubezpieczenia społecznego wydaje się, że te szacunki powinny ulec korekcie. Nie można jednak zapominać, że obliczone kwoty strat budżetu państwa odnoszą się jedynie do mniej lub bardziej mierzalnych, bezpośrednich uszczupleń.

Natomiast zarówno praca nierejestrowana, jak i zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę niejednokrotnie prowadzi do powstawania zagrożeń zarówno dla osób wykonujących pracę, jak i osób trzecich. Powstają one w wyniku nie zapewnienia osobom wykonującym pracę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, jak również na skutek braku jakichkolwiek ograniczeń czasu pracy. Wiążą się z tym zwiększone koszty opieki zdrowotnej. Osoby wykonujące pracę mogą przy tym nie wypracować stażu warunkującego wypłatę świadczeń emerytalnych i rentowych, bądź opłacone składki będą niewystarczające by zapewnić emeryturę na poziomie minimalnym, co będzie wiązać się z koniecznością nakładów na opiekę społeczną i dopłatami państwa do emerytur.

W związku z tym, zaprezentowane dane nie odzwierciedlają długookresowych skutków dla budżetu.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję, panie dyrektorze.

To był ostatni referat.

Przeglądając materiały przygotowane na dzisiejsze posiedzenie mam obawy, że podobnie jak w wielu innych dyskusjach, w których uczestniczyłem, dotyczących „szarej strefy", „umów śmieciowych" czy strat budżetu, bardzo często wznoszono się na szczyty filozofii greckiej, żeby na końcu powtórzyć za Sokratesem „wiem, że nic nie wiem".

Obawiałem się, że dzisiejsze posiedzenie Rady Ochrony Pracy zakończy się podobnie. Do pewnego momentu wszystko potwierdzało moją pesymistyczną diagnozę, natomiast przyznam, że zaskoczył mnie referat Państwowej Inspekcji Pracy. O ile główny inspektor pracy w swoim wystąpieniu wprowadzającym podkreślił, jak mało miarodajne są te dane, którymi dysponujemy, o tyle pan dyrektor Leśniewski w swoim wystąpieniu pokusił się o pewne przybliżenia, które – według mojej oceny – są zbieżne z pewnymi bardzo zgrubnymi szacunkami, których niekiedy sam dokonywałem.

Wbrew pozorom sprawa jest stosunkowo prosta, chodzi o wyjaśnienie przyczyn ogromnego wielomiliardowego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który jeszcze na przełomie XX i XXI wieku był nieznaczny. Wówczas wpływy prawie bilansowały się z wydatkami, różnica była nieduża. Po wprowadzenia II filara raptownie „nożyce kompletnie rozwarły się”, taka sytuacja trwa do dzisiaj.

Obowiązkiem wszystkich instytucji państwa jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o źródło tego deficytu.

Starałem się, żebyśmy z taką intencją omawiali temat dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję inspekcji pracy za przedstawienie, wprawdzie bardzo zgrubnych, ale jednak uzasadnionych merytorycznie szacunków. Wskazują one, że kwota 7-8 mld zł może być konsekwencją patologii, o których dyskutujemy.

Proponuję wystąpienie do Ministra Finansów, którego – niestety – zabrakło w dzisiejszej dyskusji – i chciałbym, aby to znalazło się w stanowisku Rady – o odniesienie się do szacunków przedstawionych na posiedzeniu.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Pani Joanna Augustynowska, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Mam kilka pytań do wiceprezesa ZUS pana Pawła Jaroszka.

Z prezentowanych przez pana danych wynika, że w latach 2010-2015 wzrosła liczba kontroli. Co jest przyczyną wzrostu?

Przedłożony materiał dowodzi, że większość kontroli płatników składek ZUS przeprowadził wśród płatników zgłaszających do ubezpieczenia społecznego od 1 do 4 i od 5 do 9 ubezpieczonych. Chodzi zatem o małe i średnie przedsiębiorstwa, których sytuacja jest trudna w związku z wysokimi kosztami pracy. W moim odczuciu, to może powodować ich ucieczkę do „szarej strefy”.

Dlaczego akurat te podmioty są kontrolowane?

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Myślę, że przyjmiemy zasadę: pytanie-odpowiedź.

Członek zarządu ZUS Paweł Jaroszek:

Odpowiadając na drugie pytanie, chciałbym zwrócić uwagę na strukturę gospodarki i strukturę podmiotów funkcjonujących na rynku. Jeżeli występuje najwięcej podmiotów zatrudniających małą liczbę pracowników to, z reguły, tam będzie więcej kontroli.

Dysponujemy wskaźnikiem, który określa, czy udaje się nam w danej grupie płatników skontrolować określone podmioty w cyklu 5-letnim. Kontrolę w cyklu 5-letnim (staramy się zajrzeć raz do płatnika składek) realizujemy tylko i wyłącznie w przypadku największych płatników. W przypadku małych płatników jest to niemożliwe. Liczba kontroli płatników zgłaszających od 1 do 4 ubezpieczonych wynosiła 30 383, tych podmiotów jest około 2 mln. Zatem prawdopodobieństwo, że będziemy u danego podmiotu z tej grupy jest znikome.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Istotnie, najwięcej jest małych i średnich przedsiębiorstw.

Proszę powiedzieć (zabrakło tych danych w informacji), ile kontroli zostało przeprowadzonych w spółkach Skarbu Państwa, szpitalach, urzędach miejskich, sądach i innych publicznych podmiotach, w których dość często występują przypadki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi?

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

W raporcie NIK są informacje na ten temat…

Członek zarządu ZUS Paweł Jaroszek:

Nie ma takiej metodologii, która umożliwiałaby wyróżniałaby kontrolowane przez nas podmioty pod względem struktury właścicielskiej. Gdyby była taka potrzeba to możemy przedstawić jakąś próbę, ale to wymaga odpytania inspektorów kontroli płatników składek o strukturę właścicielską kontrolowanych podmiotów.

Do naruszeń art. 8 ust. 2a ustawy systemowej najczęściej dochodziło w szpitalach. Prowadziliśmy kontrole w tych podmiotach niezależnie od ich struktury właścicielskiej.

Odpowiadając na pierwsze pytanie – wzrost liczby kontroli wynikał z kilku powodów. Po pierwsze – nasi inspektorzy zaczęli specjalizować się. Jeżeli ta sama liczba inspektorów obsługuje większą liczbę kontroli, to oznacza, że u danego podmiotu jesteśmy krócej, to naturalna konsekwencja. Po drugie – nastąpiła zmiana organizacji urzędu, część osób pracuje w terenie. Po trzecie – zmiana struktury gospodarki.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Czyli mam rozumieć, że liczba kontroli będzie stopniowo wzrastać a docelowo ma być ich jak najwięcej? Czy to jest kierunek ZUS?

Członek zarządu ZUS Paweł Jaroszek:

Chodzi o to, żeby kontrole trafiały tam, gdzie jest największe prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości.

Wydaje się, że przy obecnym zasobie kadrowym doszliśmy do maksimum tego, co możemy zrobić, bo – jeżeli zestawić 1,5 tys. inspektorów kontroli płatników składek (którym niekiedy zdarza się zachorować, muszą też pójść na urlop)i 80 tys. kontroli – to, w zasadzie, doszliśmy do limitu.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Dopytuję tak szczegółowo, bo przyznam szczerze, że wolałabym…

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dostrzegam obawy zgromadzonych, że pani zdominuje dyskusję…

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Skończę zadawać pytania, obiecuję, że już nie zabiorę głosu.

Chciałabym uzyskać pełną informację. Zabrakło pewnych danych dotyczących kontroli ZUS. Ale, jeśli jest taka wola, to mogę zadać pytania na piśmie.

Członek zarządu ZUS Paweł Jaroszek:

Proszę zadać pytania na piśmie, możemy też zorganizować spotkanie, jeżeli pani będzie to odpowiadało.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Pan Jan Wojtyła, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Jan Wojtyła:

Będę wypowiadał się w nieco innym tonie.

Moim zdaniem, nie jest aż tak bardzo istotne czy będzie 500 kontroli więcej, czy 500 kontroli mniej, dla mnie ważne jest co z nich wynika, jaka wypływa refleksja, która pozwala zająć stanowisko w sprawie ograniczenia tego bardzo niepokojącego zjawiska. Ono ma swoje korzenie. Gdyby w 2007 r. przyjęto projekty kodeksu pracy, jeden z nich zawierał regulacje dotyczące zatrudnienia niepracowniczego, atypowych form zatrudnienia, to bylibyśmy w znacznie lepszej sytuacji w tym zakresie. Zostały one w sejfie pana premiera Tuska.

Wzrasta liczba „umów śmieciowych". To jakiś koszmarny termin, któryś z moich angielskich kolegów pytał, czy mamy kłopoty z wywozem śmieci, bo w żaden sposób nie kojarzył tego terminu z umowami cywilnoprawnymi. Nazywam je – wielokrotnie wypowiadałem się w tej sprawie – umowami wyzysku, bo o to chodzi.

Myślę, że z tych wszystkich kontroli powinien płynąć wniosek dalej idący, będący przedmiotem naszej troski: na ile układ ekonomiczny powoduje narastanie patologii. To kluczowa kwestia. Inaczej wygląda to w dużych a inaczej w mikro-, małych i średnich firmach. Wymaga pewnej segmentacji.

Ale, nie ulega wątpliwości, że układ ekonomiczny zdecydowanie zmierza w kierunku obniżenia danin publicznych związanych z pracą.

W grę wchodzi jeszcze jeden element. Państwo mówili o służbie zdrowia. Pamiętam, że reforma, którą lansowała w swoim czasie była pani minister zdrowia polegała m.in. na tym, żeby pielęgniarki i lekarze przechodzili na samozatrudnienie. To gigantyczny problem. Skąd to się bierze? Tam, gdzie istnieje wysokie ryzyko związane z wykonywaniem zawodu, jeżeli lekarz popełni błąd w sztuce, jest pracownikiem szpitala, to odpowiada do trzymiesięcznego wynagrodzenia. Jeśli pracuje na podstawie samozatrudnienia, to odpowiada całym swoim majątkiem przeszłym i przyszłym. To ucieczka od ryzyka. Proszę zwrócić uwagę na korelację między ryzykiem osobowym ponoszonym przez pracownika a ucieczką w kierunku innych form prawnych zatrudnienia.

Absolutnie nie mogę zgodzić się z opiniami, że lepsza jest jakakolwiek praca niż żadna. Uważam je za rujnujące. Proszę zwrócić uwagę na osoby, które podejmują pracę na podstawie umów zleceń itp. Sądzę, że te szacunki są mocno niedowartościowane. Zjawisko pracy w „szarej strefie" jest nieporównanie szersze. Nie podoba mi się ten termin. Mówimy o pracy na czarno wykonywanej w „szarej strefie". Takich absurdów językowych mamy co niemiara.

W małych miejscowościach, gdzie jest bardzo wysokie bezrobocie, żaden z krzywdzonych i wyzyskiwanych nie wystąpi z roszczeniami, bo nie dostanie nigdzie pracy. Pojawia się istotny problem bierności samych zainteresowanych. Niewiele jest spraw o ustalenie stosunku pracy. PIP ma pewne doświadczenia w tej materii. Kluczową kwestią jest świadomość pracownika. On chce mieć jakąkolwiek pracę. I to jest dramat.

Mówiono o stratach dla budżetu państwa. Sądzę, że byłoby niedobrze, gdyby z naszego posiedzenia wyszedł przekaz, że troszczymy się jedynie większe wpływy do budżetu. To ważny problem, ale jest przecież konsekwencją innego znacznie groźniejszego zjawiska. Jakie są straty dla świadczących pracę? Ryzyko przerzucane jest na osoby świadczące pracę na innej podstawie niż umowa o pracę.

Praca pozostaje pod ochroną konstytucji, ustawa zasadnicza mówi o pracy, a nie – o pracy świadczonej w ramach stosunku pracy (wypowiadam się w aspekcie prawa zatrudnienia). Proszę zwrócić uwagę na doświadczenia francuskie czy niemieckie w tym zakresie. Na ile z nich korzystamy? Te zjawiska występują tam od bardzo wielu lat. Mam z Francją bliskie kontakty. Obserwowałem to, nie powiem, ile lat wcześniej. Trzeba wyciągać wnioski. Położenie głównego nacisku na kontrole pod wpływem takich czy innych sygnałów jest ważne, ale istotna jest refleksja, na ile układ ekonomiczny będzie generował te zjawiska.

Statystyki nie uwzględniają problemu zatrudnienia dzieci i młodocianych. Sygnalizowałem w publicznych debatach, w których uczestniczyłem, że zaczynamy wracać do wyzysku (w innym wymiarze), ale – dziewiętnastowiecznego. Ile dzieci jest wykorzystywanych na wsiach i małych miasteczkach? To pozostaje poza statystyką. Nas interesują raczej większe ośrodki.

Konkludując – sądzę, że trzeba zadać pytanie o rolę Rady Ochrony Pracy. Nie chodzi o wypowiadanie się w kwestii rzetelności takich czy innych statystyk. Interesuje nas zjawisko a także jego przyczyny. Musimy je sygnalizować występując z postulatem *de lege lata* czy *de lege ferenda*.

Gdy proszono mnie kiedyś o napisanie ustawy „antyśmieciowej", to wskazałem bardzo dobry art. 22 § 1 Kodeksu pracy przewidujący, że nie można zastępować umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi. Dlaczego te przepisy nie funkcjonują? Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy powoduje, że osoby pracujące na czarno pozostają klientami urzędów pracy. Obecnie, gdy te umowy są oskładkowane, to ujawnia się osoby, które jeszcze pobierają zasiłki. Urzędy pracy mają sporo zajęć.

Bez wątpienia omawiane zjawisko jest wielowymiarowe. Myślę, że w naszych debatach należałoby zadać pytanie o drogi wyjścia z tej sytuacji.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję, panie profesorze.

Pewne kwestie w pana wystąpieniu były adresowane do Rady Ochrony Pracy i jej przewodniczącego.

Chciałbym zwrócić uwagę, że przez zawężenie tematu w dniu dzisiejszym w najmniejszym stopniu nie chcieliśmy umniejszyć ogólnego aspektu, tym razem koncentrujemy się na wybranym zagadnieniu.

Pan profesor wspomniał o pewnych diagnozach. Krążymy wokół, ciągle nie potrafiąc zbliżyć się do sedna. Zwracam uwagę na kwestie skuteczności egzekwowania obowiązującego prawa oraz mentalności ludzkiej. Żądza zysku jest tak silna, że inne względy przegrywają. Musimy znaleźć skuteczną receptę. Mam nadzieję, że nasza dzisiejsza (nawet zawężona) dyskusja będzie dobrym przyczynkiem do tego.

Pan Bogusław Motowidełko, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Bogusław Motowidełko:

Przedłożone materiały dowodzą, że to patologiczne zjawisko nie zostało zatrzymane, wręcz przeciwnie – postępuje, jest coraz gorzej.

Przypominam, że trwa debata społeczna na ten temat. Uczestniczą w niej przedstawiciele różnych instytucji. Mówią o tym związki zawodowe. NSSZ „Solidarność" zorganizował kampanię przeciwko „umowom śmieciowym" pn. „Syzyf". Spowodowała ona pewne zmiany myślenia.

Wówczas, po raz pierwszy, poprzedni rząd zaczął zwracać uwagę, że jest to problem społeczny, z którym należy zmierzyć się.

Nie zmierzyliśmy się jednak z tym problemem.

Uważam, że dyskusja, w której uczestniczymy jest za mało dokładna. Należy wskazywać konkretne miejsca, gdzie występuję te zjawiska. Przedłożone materiały wskazują jednoznacznie, że umowy o pracę zastępowane są umowami cywilnoprawnymi.

Za chwilę powiem o samozatrudnieniu. Umowa zlecenie czy umowa o dzieło, gdy jest możliwość zatrudnienia albo wykonywania pracy, budzi mniej emocji.

Wspomniałem, że będę mówił o konkretnych przypadkach. Chodzi o szpital w Nowej Soli. Pani dyrektor wypowiedziała ratownikom medycznym umowy o pracę, wprowadza warunki zmieniające. Ogłosiła kolejny przetarg na ratownictwo medyczne w formie samozatrudnienia. Ten proces toczy się kilka miesięcy, mimo sprzeciwów. Samorząd twierdzi, że mu to odpowiada, bo należy zmniejszać koszty, albo, że jest to oczekiwana społecznie a także przez pracowników, reorganizacja w szpitalu. Ale pracownicy obawiają się, że może kiedyś będą musieli odpowiadać cywilnie za skutki wykonywania swoich czynności. Jako potencjalni klienci jesteśmy w sytuacji bardzo niebezpiecznej, bowiem nie wiadomo, po ilu dobach wykonywania pracy przyjedzie po nas ratownictwo medyczne w niepełnym składzie. Tak przedstawia się sytuacja.

Obecny minister zdrowia informuje, że chciałby przekształcić ratownictwo medyczne w służbę państwową, jak np. policja i straż pożarna. Ale nim to się stanie, to ratownicy medyczni, którzy będą prywatnymi podmiotami gospodarczymi, prawdopodobnie nie będą mogli skorzystać z planowanej oferty Ministra Zdrowia.

Apeluję, żebyśmy omawiali takie sytuacje. Świadomie przedstawiam informację z tego miejsca. Kiedy wypowiedziano ratownikom medycznym umowy o pracę, to prawdopodobnie zostanie ogłoszony kolejny przetarg w celu uzupełnienia stanu o samozatrudnionych ratowników. Jest jeszcze jedno niebezpieczeństwo – oni sami biorą w tym udział.

Pani dyrektor mówi, że to oczekiwane rozwiązanie organizacyjne. Lekarz, ratownik medyczny, pielęgniarka nie mogą być przedsiębiorcami, dyrektor placówki nie może zachowywać się tak jakby kierowała prywatną jednostką.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Czy mogę *ad vocem* jedno zdanie?

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Przepraszam, chcę kontrolować kolejność zgłoszeń mówców, za chwilę udzielę pani głosu.

Od lat rozmawiamy o zjawisku, o którym wspomniał pan Motowidełko. Wielokrotnie mówiłem, że mamy do czynienia z okradaniem budżetu, kiedy pracodawca i pracownik dzielą się dolą, są zainteresowani tym procederem.

Na liście mówców są jeszcze cztery osoby.

Jeśli ktoś z państwa chciałby się jeszcze zgłosić, to proszę.

Pani Joanna Augustynowska wykazała nieprzepartą potrzebę zadania natychmiast pytania.

Jeśli pan Jacek Męcina, który teraz powinien zabrać głos, zgodzi się, to umożliwię pani wypowiedź.

Proszę bardzo.

Członek Rady Ochrony Pracy Joanna Augustynowska:

Dziękuję za udzielenie głosu.

Chciałam uzupełnić wypowiedź przedmówcy o zatrudnianiu ratowników medycznych w formie samozatrudnienia.

Przykład z Warszawy – w dużym szpitalu, wszyscy ratownicy medyczni są zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych. Nie ma możliwości zmiany tej formy zatrudnienia przez 3 lata.

Czy nie powinniśmy zastanowić się nad pewnymi wytycznymi? Samozatrudnienie i umowy cywilnoprawne nie dają gwarancji zachowania czasu pracy, warunków pracy itp. Ten problem występuje w większości szpitali, nie tylko w Nowej Soli.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Uczestniczę w zebraniach, w których każdy z kilkudziesięciu uczestników ma potrzebę natychmiast zabrania głosu, moją rolą jest porządkowanie dyskusji. Apeluję do państwa o uszanowanie tego.

Pan Jacek Męcina, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Jacek Męcina:

Muszę nawiązać do porządku posiedzenia, który dotyczy skutków dla budżetu państwa zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Tymczasem wkroczyliśmy, także ze względu na sposób przygotowania materiałów, na grunt zupełnie nowego problemu.

Myślę, że wynikają stąd też trudności metodologiczne. Bowiem nie można w tym samym reżimie metodologicznym rozmawiać o eliminacji problemu „szarej strefy" i o problemie zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. To dwa zupełnie różne elementy. Ale postaram się – oddzielając je – odnieść się do diagnozy a, przede wszystkim, nawiązując do wypowiedzi pana przewodniczącego Śniadka, spróbuję wskazać konkretne działania, które mogłyby nas zbliżać do cywilizowania tych problemów.

Problem „szarej strefy" to problem funkcjonowania systemu gospodarczego, społecznego, złych (albo nie do końca dobrych) regulacji, uwarunkowań kulturowych w stosunku do prawa, ale także zjawisk o charakterze ekonomicznym i społecznym. Uważam (i to chciałbym podkreślić), że bardzo ważnym rozwiązaniem jest obecnie procedowana w parlamencie zmiana art. 29 Kodeksu pracy. To będzie ważny instrument także dla Państwowej Inspekcji Pracy, ponieważ umożliwi szybkie diagnozowanie, kto jest zatrudniony legalnie, a kto nielegalnie.

Chcę zwrócić uwagę (według mnie wymaga to odrębnej debaty i to jest moje pytanie do Państwowej Inspekcji Pracy) na problem funkcjonowania kontroli legalności zatrudnienia. Twierdzę, że kontrola legalności zatrudnienia jest niedostatecznie upodmiotowiona. Jeśli spojrzymy na sposób funkcjonowania tych służb w innych krajach europejskich to, na pewno, można by delikatnie powiedzieć, że w Polsce one są niedoinwestowane.

Czy są prawidłowo usytuowane? To otwarte pytanie. Przypominam, że kontrola legalności zatrudnienia była realizowana przez wojewódzkie urzędy pracy, później została przeniesiona do Państwowej Inspekcji Pracy. Twierdzę, że podejście i formy działania policji pracy w Polsce i np. w systemie niemieckim są zupełnie inne. To oznaczałoby, że powinniśmy znacznie więcej zainwestować środków i metod działania w funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy.

Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że zjawisko „szarej strefy" nie będzie wyeliminowane na skutek kontroli legalności zatrudnienia, tutaj potrzebne są zmiany systemowe. Stąd zwróciłbym uwagę na zapowiadane przez Ministerstwo Finansów prace nad likwidacją klina podatkowego. On jest bardzo ważny. Bowiem klin podatkowy w Polsce (od dawna o tym mówimy) jest niesprawiedliwie rozłożony, mocniej opodatkowuje pracę osób najniżej zarabiających i niejako motywuje do podejmowania pracy w „szarej strefie" Ministerstwo Finansów zapowiada prace w tym zakresie. Uważam, że to bardzo ważny kierunek. Może być skuteczny w eliminowaniu zjawiska „szarej strefy".

Natomiast nawiązując do problemu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, chcę podkreślić, że mówimy o problemie, którzy w Polsce, zapewne również ze względu na kryzys na rynku pracy, zyskał ogromną skalę. Ale to zjawisko jest charakterystyczne dla wszystkich globalizujących się rynków pracy, tzw. atypowych form zatrudnienia nie można zupełnie wyeliminować. Informacja przedstawiona przez Państwową Inspekcję Pracy wskazywała obszary, w których występuje najwięcej atypowych umów. Chodzi o administrowanie, czyli usługi sprzątania, ochrony, w których pracują osoby o najniższych kwalifikacjach i trudnościach w podejmowaniu pracy. W tym obszarze dominują umowy cywilnoprawne. Inna jest przyczyna ich dominacji w sektorze nauka i badania. W nauce częściej korzysta się z umów cywilnoprawnych jako dodatkowej formy świadczenia pracy.

Występując przeciwko zjawisku zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi podjęte zostały konkretne działania. Z inicjatywy partnerów społecznych w 2002 r. – nowe regulacje art. 22 §1 z oznaczeniem prim i bis, które wprowadzały mechanizm zakazujący zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Bardzo ważne są doświadczenia 2007 r. a mianowicie – po raz pierwszy – regulacje podatkowe, które inaczej definiując samozatrudnienie miały wyeliminować przesłanki zastępowania umów o pracę samozatrudnieniem.

To również problem uniwersalny w całej Europie. Niedawno w Hamburgu odbył się kongres światowy, który analizował różne rozwiązania dotyczące nowego definiowania samozatrudnienia. Brytyjczycy poszli w kierunku zdefiniowania samozatrudnienia zależnego i niezależnego. Myślę, że oskładkowanie umów zleceń to działanie ważne w kierunku eliminowania prostego kosztowego zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Ale musimy też pamiętać, że atypowe formy zatrudnienia są cechą rynku pracy.

Zatem, oddzielając to, co jest niegodne i wykorzystuje pracowników od tego, co jest potrzebne w gospodarce trzeba podejmować właściwe działania.

Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:

Zacznę od apelu o zwięzłość wypowiedzi, bo wygłaszane są programowe wystąpienia.

Zacznę od siebie – powiem najkrócej, jak to możliwe. Przez wiele ostatnich lat mówiliśmy o nieprawidłowościach w zatrudnieniu, zarówno o patologii zatrudniania na czarno, jak i patologii tzw. umów śmieciowych, inaczej mówiąc – umów cywilnoprawnych.

Chciałam tchnąć nieco nadziei i powiedzieć członkom Rady Ochrony Pracy, że w ubiegłym tygodniu Sejm – przy poparciu wszystkich klubów (za co z tego miejsca im dziękuję) – poparł projekt ustawy proponowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, która podejmuje próbę likwidacji tzw. syndromu pierwszej dniówki. To niezwykle ważny krok. Bardzo się z tego cieszę. Wielokrotnie z różnych pozycji wskazywaliśmy na konieczność zawarcia umowy przed przystąpieniem do pracy.

Mówiłam o tym jako główny inspektor pracy, bowiem inspekcja pracy bez przerwy spotykała w zakładach pracy wycieczki. Nie pomagał walce z tą patologią fakt, że Inspekcja musiała na 7 dni przed kontrolą uprzedzić pracodawcę, bo wówczas wycieczki miały wolne.

Myślę, że ustawa dotycząca likwidacji syndromu pierwszej dniówki, czyli zawarcia umowy na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy to doskonały krok. Cieszę się, ze znalazł poparcie wśród całego parlamentu. Mam nadzieję, że będzie to przede wszystkim bardzo dobry instrument dla inspekcji pracy.

Przed nami zapowiadane przez ministerstwo (i z tego też bardzo cieszę się) działania na rzecz likwidacji umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu. Czekamy na projekt. Mam

nadzieję, że równie szybko (i przy wsparciu wszystkich klubów)zdecydujemy, że jako parlament walczymy z patologią, że „nie gonimy króliczka”, że chcemy skutecznie przeciwdziałać nieprawidłowościom.

Liczę również na wsparcie pracodawców w tym zakresie.

Mam nadzieję, że równie szybko uchwalimy tę zmianę, ona pozwoli na zmierzenie się z kolejną patologią – zatrudnianiem na podstawie umów cywilnoprawnych.

Sekretarz Rady Ochrony Pracy Maria Zuba:

Przedłożone materiały zaskoczyły mnie w jednym aspekcie, chodzi o statystykę w zakresie zatrudnienia w administracji.

Mówimy o trudnościach, z jakimi borykają się przedsiębiorcy. Wskazujemy, że rozwiązaniem stosowanym przez nich jest zatrudnianie na podstawie różnych umów cywilnoprawnych. Jest dla mnie niezrozumiałe, dlaczego tak wysoki wskaźnik tych umów występuje w obszarze administracji.

Dzisiaj ponownie definiujemy stan, w którym znajdujemy się. Z kolejnej definicji wynika, że rośnie skala problemu. „Szara strefa” zupełnie dobrze rozwija się. W przedłożonych materiałach brakuje w materiałach rekomendacji dotyczących zmiany przepisów lub podjęcia działań w celu ograniczenia „szarej strefy”. Pracodawcy zwracają uwagę, że wysokość składek ZUS powoduje ucieczkę w formy, które im pozwalają obniżyć koszty pracy.

Pan Jacek Męcina wspomniał o klinie podatkowym. Takie stwierdzenia pojawiają się również w rozmowach z pracodawcami. Powinniśmy poznać stanowisko ministra finansów. Nasze rozmowy zmierzać nie w kierunku definiowania sytuacji, bo definicje były kilkakrotnie powtarzane, lecz wniosków i działań, które należy podjąć. Spodziewałam się takich rekomendacji w przedłożonych materiałach. Jedynie główny inspektor pracy wskazał kierunek, w którym powinniśmy iść. Ale też bardzo wąsko.

Myślę, że powinniśmy kontynuować ten temat, lecz nie w kategoriach strat dla budżetu, ale strat dla polskiej rodziny, dla obywateli.

Członek Rady Ochrony Pracy Janusz Kowalski:

Od wielu lat biorę udział w dyskusjach na temat „szarej strefy”.

Prowadzę mikroprzedsiębiorstwo. Jako wiceprezes Związku Rzemiosła Polskiego mam do czynienia z kilkudziesięcioma tysiącami takich przedsiębiorstw. Przedstawiono wyliczenia strat ponoszonych przez budżet państwa w wyniku funkcjonowania „szarej strefy”. Twierdzę, że „szara strefa” jest nie do policzenia, ale jest bardzo duża. Dla rzemiosła i małych przedsiębiorstw „szara strefa” jest najbardziej zabójcza. To konkurencja, która zatrudnia na czarno.

Nie słyszałem, żeby ktoś policzył, ile kosztowałoby budżet państwa obniżenie składek ZUS, które są jednym z najbardziej cenotwórczych i powodują, że niektóre firmy 70% swoich usług wykonują nie rejestrując ich.

Druga sprawa – składki ZUS są wysokie a społeczeństwo odczuwa, że nie otrzymuje takiej ochrony, jak w innych krajach. Jest niski poziom zabezpieczenia szpitalnego, zdrowia, przychodni, przedszkoli a są środki przeznaczone na ten cel. Równocześnie ZUS rozwija się pod względem liczby zatrudnionych i budowanych obiektów. Ile oszczędności przyniosłoby obniżenie składek ZUS i podwyższenie jakości wykonywanej pracy, którą ZUS powinien świadczyć społeczeństwu?

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dotyka pan jednego z tematów, o którym wielokrotnie rozmawiamy. Zbadano, że pozapłacowe koszty pracy w Polsce sytuują się poniżej średniej europejskiej, stereotyp rzekomo gigantycznie wysokich kosztów pracy w Polsce już dawno został obalony.

Pani Renata Górna, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Renata Górna:

Postaram odnieść się do wątków, które nie zostały poruszone.

Chciałabym zwrócić uwagę na bogactwo nieporównywalnych danych, co umożliwia nam formułowanie wielu wniosków. Warto kontynuować kontrole w tych obszarach, gdzie występują naruszenia zarówno w zakresie pracy nierejestrowanej, jak i zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi.

Chciałbym skupić się na materiale Głównego Urzędu Statystycznego.

Bardzo dziękuję, że GUS podjął badania w zakresie nietypowych form zatrudnienia i pracy nierejestrowanej. W materiale znalazłam informację, że są to dane z trzech kwartałów. Sądzę, że GUS powinien diagnozować to zjawisko w skali całego roku. Może wówczas dane wskazywałyby na inną skalę.

Odniosę się do kilku elementów badania GUS.

W mojej ocenie, zaskakująca jest nie tylko skala naruszeń. Skala umów cywilnoprawnych wynosi prawie 84%, z czego 1/3 to umowy zawierane z młodymi ludźmi w wieku 25-34 lata. Dlaczego? Bowiem (o czym jest mowa w materiale) obie strony z różnych motywacji podejmują taką a nie inną formę zatrudnienia. Wydaje się, że grupa młodych pracowników mogłaby być podmiotem zainteresowania Rady Ochrony Pracy. Może należałoby do tej grupy skierować działania prewencyjno-promocyjno-edukacyjne, pokazujące wady i zalety umów o dzieło, umów cywilnoprawnych.

Zaskakująca jest również motywacja zawierania umów cywilnoprawnych. Z badań GUS wynika, że dominujący jest brak wyboru, pracodawca oferował wyłącznie możliwość zatrudnienia w takiej formie.

Kolejny wątek dotyczy pracy nierejestrowanej. GUS wykazał, że średni dochód z pracy nierejestrowanej wynosi około 850 zł. To kwota bliska kryteriów dochodowych uprawniających do uzyskiwania świadczeń z pomocy społecznej. Istnieje grupa osób, która woli pracować w „szarej strefie", będąc jednocześnie beneficjentami systemu pomocy społecznej.

Państwowa Inspekcja Pracy liczyła skalę skutków dla budżetu państwa pracy nierejestrowanej. Twierdzę, że jest ona na pewno o wiele większa, jeżeli uwzględnilibyśmy najniżej zarabiające gospodarstwa domowe, które żyją na granicy minimum egzystencji czy są beneficjentami pomocy. W badaniach ankietowych GUS powinien objąć pytaniem bardziej szczegółowym grupę gospodarstw, które żyją na granicy minimum egzystencji i beneficjentów systemu pomocy społecznej.

Wydaje mi się, że to bardziej pozwoli zdiagnozować motywy podejmowania pracy w „szarej strefie".

Jeśli chodzi o kontrolę NIK w administracji publicznej to sądzę, że należałoby ją po upływie pewnego czasu ponowić i sprawdzić realizację wniosków pokontrolnych.

Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Jacek Szczerbiński:
Chciałbym wyjaśnić, że raport był opracowany na podstawie dwóch obszarów kontrolnych.

Pierwszy dotyczył zlecania zadań podstawowych, statutowych przez administrację publiczną i zasadności ich zlecania. Poza sądami nie stwierdziliśmy przypadków, aby zlecanie zadań podstawowych stanowiło jakiś problem dla administracji. Negatywnie oceniliśmy zlecenie praktykantom działalności podstawowej sądów czy np. zlecanie pisania protokołów sądowych, co jest nagminną praktyką w sądach powszechnych. Zwróciliśmy się z prośbą o rezygnację z tego typu działań.

Drugi obszar – to działania ankietowe w kontroli. Wystosowaliśmy pytania do około siedemdziesięciu urzędów centralnych, ministerstw, funduszy, agencji wykonawczych z prośbą o informację dotyczącą kosztów osobowych i bezosobowych oraz sposobu zawierania umów w różnych układach wynikających z przepisów prawa a jednocześnie ze wskazaniem, kto przekraczał okres dłuższego zatrudnienia niż 3 miesiące i gdzie wielokrotnie zawierano umowę z tą samą osobą, czy ta umowa była odnawiana z osobą, która była jednocześnie pracownikiem urzędu itp. Przykłady, które podajemy w materiale są naganne, ale trzeba pamiętać o progu istotności. Stwierdzamy, że one występują, ale nie są problemem dla administracji publicznej. Mają charakter – nie powiem, że marginalny, bo na pewno nie, ale nie są to zjawiska dominujące w administracji publicznej.

Natomiast występowanie takich przypadków z punktu widzenia czystości formy, czyli funkcjonowania administracji publicznej jest godne napiętnowania, bowiem wydaje się, że tutaj próg istotności do oceny jest tak wysoko postawiony, że nawet jeden czy dwa przypadki tego typu działań powinny być przez nas wskazywane. W związku z tym obserwowanie tendencji będzie miało tutaj zdecydowanie mniejsze znaczenie.

Jeśli chodzi o rodzaje jednostek, które badaliśmy, to największy problem był w urzędach wojewódzkich. Chciałbym jednak przypomnieć, że w niektórych ministerstwach i urzędach wojewódzkich zlecenie na szeroką skalę różnego typu działań, również z zakresu zadań podstawowych wynika wprost z przepisów europejskich. Ewaluacji programów, ewaluacji realizacji projektów dokonują specjaliści z poszczególnych dziedzin. Nie się zatrudnić w urzędzie na etacie 50 czy 60 specjalistów, którzy zajmują się tymi działaniami. Trzeba ich zatrudniać do poszczególnych działań związanych również z rozliczaniem środków unijnych.

Ostatnia uwaga, wydaje się (tutaj biję się w piersi, bo Najwyższa Izba Kontroli nie podjęła się tego działania), że największy problem występuje w samorządach. Nie wiemy jaka jest skala naruszeń prawa pracy w samorządzie. Należy sądzić, że tutaj skala nieprawidłowości będzie zdecydowanie większa niż w administracji centralnej. Liczba jednostek samorządowych i jednostek zależnych od samorządu to kilkanaście tysięcy w skali kraju, zebranie takich danych przekracza możliwości techniczne Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za te cenne uwagi i wyjaśnienia.

Pan przewodniczący Żurek, proszę.

Zastępca przewodniczącego Rady Ochrony Pracy Zbigniew Żurek:

Chciałbym nawiązać do wypowiedzi pani poseł Bożeny Borys-Szopy.

Z satysfakcją przyjąłem informację o jednomyślności parlamentu, jeśli chodzi o zlikwidowanie syndromu pierwszej dniówki. Mówię o tym dlatego, że w tej kwestii Rada Dialogu Społecznego, której jestem członkiem, przyjęła stanowisko.

Przed około dziesięciu laty Rada Przedsiębiorczości przekonała ówczesny rząd, że warto obniżyć podatek od przedsiębiorstw, który został zmniejszony z 32% do 19%, dzisiaj dla wszystkich 19% to standard – nie dziwimy się, wówczas to był szok. Krytycy mówili, że to szaleństwo. Okazało się, że dzięki temu szaleństwu kwota z tytułu wpływu podatku od firm wzrosła o około 30%.

Dlaczego teraz o tym mówię?

Być może stoimy przed takim samym dylematem dokonania dzisiaj tego typu szaleństwa. I daj Boże, żeby ono zaowocowało wzrostem wpływów z podatków.

Moim zdaniem, praca w Polsce jest opodatkowana w sposób dalece nadmierny, żeby nie powiedzieć horrendalny. Z jednej strony – obciążenia ZUS, z drugiej – obciążenia podatkowe. W innych krajach procentowo płaci się wyższy podatek. Ale jeśli spojrzymy na stopę kwoty wolnej od podatku, którą mamy w Polsce, to gdybyśmy byli w Anglii według tamtej skali chyba nikt z siedzących na tej sali nie płaciłby ani złotówki. Podobnie w Finlandii i innych krajach. Czasami warto być szalonym. Bądźmy szaleni, ale przede wszystkim miejmy z tego sukces.

Kolejna kwestia dotyczy pracy i zatrudnienia. Trzeba podziękować obecnie rządzącym za inicjatywę w podjęciu kwestii, nie siedemdziesiątej piątej nowelizacji Kodeksu pracy, lecz – napisania nowego kodeksu pracy. Przypomnę, że został opracowany projekt kodeksu pracy, funkcjonowała Komisja Kodyfikacyjna. Ten projekt kilkanaście lat leżał w szufladzie, przestaliśmy na ten temat rozmawiać, przestaliśmy wnioskować o podjęcie prac, obecnie podejmujemy prace. Zgodnie z założeniami, Komisja Kodyfikacyjna podejmie prace we wrześniu br. i ma je zakończyć w ciągu półtora roku (poprzednia Komisja Kodyfikacyjna pracowała przez cztery lata).

To zadanie podwójnie ambitne, bo po pierwsze – czas jest niesłychanie krótki, po drugie – związki zawodowe i pracodawcy jednogłośnie mówią: chcemy nowego kodeksu pracy, ale obie strony myślą o zupełnie innym kodeksie, dlatego będziemy mieli mnóstwo trudnych zagadnień, które będziemy musieli pokonywać.

Mam nadzieję, że – jeżeli będziemy to czynić w duchu sensownego, spokojnego kompromisu – to damy radę.

Członek Rady Ochrony Pracy Kazimierz Kimso:

Chciałbym zwrócić uwagę, że ustawa – Prawo zamówień publicznych uznając jako jedno z istotnych kryterium najniższej ceny powoduje stosowanie przez przedsiębiorców aty-

powych form zatrudnienia. Niejednokrotnie rozmawiałem z przedsiębiorcami na ten temat.

Na dzisiejszym posiedzeniu mówimy o kosztach budżetowych. Jeżeli uwzględnimy koszty społeczne i inne wynikające z tych form zatrudnienia to okaże się, iż są one najdroższymi formami. Dane Centralnego Instytutu Ochrony Pracy dowodzą jak ogromne koszty atypowych form zatrudnienia ponosi społeczeństw. Trzeba jednak zaznaczyć, że państwo przyzwala na wzrost atypowych form zatrudnienia poprzez m.in. niedofinansowanie Państwowej Inspekcji Pracy, psucie prawa, tworzenie ustaw takich jak np. ustawa – Prawo zamówień publicznych.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Wyczerpaliśmy listę mówców.

Proszę inspekcję pracy o odniesienie się do kwestii dotyczącej możliwości skutecznego przeciwdziałania „szarej strefie" i „umowom śmieciowym".

Pan główny inspektor pracy, proszę.

Główny inspektor pracy Roman Giedrojć:

Państwowa Inspekcja Pracy zajmuje się legalnością zatrudnienia na podstawie ustawy uchwalonej 13 kwietnia 2007 r., która weszła w życie 1 lipca 2007 r. Instrumenty, które przypisano PIP, od dziesięciu lat pozostają takie same. Zmieniło się prawie wszystko w zakresie wykonania pracy najemnej obcokrajowców i innych osób, w sposób dynamiczny rozwinęły się umowy cywilnoprawne, również praca na czarno a my posługujemy się tą obecnie archaiczną ustawą.

Jeżeli nie dokona się zmian ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy to nasze możliwości będą dokładnie takie same jak dziś.

Legalność zatrudnienia w Polsce to było niechciane dziecko. Podlegała samorządowi województwa, potem – wojewodzie. Kiedy otrzymaliśmy zadanie kontroli legalności zatrudnienia, podjęliśmy działania nie tylko w odniesieniu do osób, które wcześniej zajmowały się tą problematyką. Wszyscy staramy się realizować zadania nałożone w tym zakresie. Mówię – większość inspektorów pracy. Dlatego jesteśmy zdecydowanie bardziej skuteczni od poprzedników, ale – jeśli nie otrzymamy odpowiednich instrumentów – nasze możliwości będą ograniczone.

Sejm uchwalił rozwiązania dotyczące braku możliwości dopuszczania pracownika do pracy bez potwierdzenia umowy na piśmie. To spowoduje, że PIP będzie mogła skutecznie ograniczać zakres pracy nielegalnej. Oczekujemy na takie narzędzia. Pokazujemy dezyderaty Komisji ds. Kontroli Państwowej, stanowiska ROP, ale od dziesięciu lat niewiele zmieniło się w zakresie możliwości oddziaływania w stosunku do pracy nielegalnej.

Dzisiaj mamy już pierwsze działanie. Natomiast apelujemy o przyznanie Inspekcji Pracy instrumentów umożliwiających eliminowanie umów cywilnoprawnych tam, gdzie powinny być zawierane umowy o pracę. Chodzi o szybkie wydanie decyzji przez inspektora pracy z zachowaniem możliwości odwołania się stron.

Prezes NIK wskazał, że zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi jest wykroczeniem. Ale, gdy przedsiębiorca lub pracodawca nie przyjmuje mandatu, inspektor kieruje wniosek do sądu a sąd zawiesza postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd pracy, czy to faktycznie była umowa o pracę czy nie. Postępowania przed sądami pracy są długotrwałe, niekiedy trwają dwa lub trzy lata. Wykroczenie z tego tytułu przedawnia się po roku. Ponadto postępowanie przed sądami nie zawsze przynosi korzystne rozwiązania dla pracowników.

Chciałbym zasygnalizować, że rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w tej materii są zdecydowanie bardziej korzystne dla pracowników niż dla pracodawców, to dobry syndrom.

Informuję, że w Nowej Soli prowadzimy czynności kontrolne. Spróbujemy ustalić, że powinien obowiązywać stosunek pracy, bo ewidentnie stosunek pracy na został zamieniony działalność gospodarczą.

Skuteczne narzędzia oznaczają skuteczne działanie inspekcji pracy, ale nie możemy być skuteczni, gdy co trzy miesiące będziemy otrzymywać nowe zadania. Ostatnio ktoś wymyślił, że mamy zająć się liczeniem członków poszczególnych związków. Jak będziemy

liczyć członków związku to nie będziemy badać przestrzegania przepisów prawa pracy czy bezpieczeństwa pracy.

Prosimy nie obdarzać nas takimi niespodziankami, żebyśmy mogli zająć się…

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Zostałem wprawiony w pewną konsternację, dotychczas sądziłem, że główny inspektor pracy kieruje działaniami Państwowej Inspekcji Pracy. Czy tak nie jest?

Główny inspektor pracy Roman Giedrojć:

Kieruje, natomiast – jeżeli ustawodawca nałożył na nas obowiązek – to musimy go spełnić.

Następne zadanie Inspekcji Pracy w zakresie minimalnego wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych wymaga dodatkowego zaangażowania co najmniej pięćdziesięciu inspektorów pracy, żeby nawet w minimalny sposób zrealizować to zadanie. Niebawem wejdzie w życie dyrektywa o pracownikach delegowanych. Musimy zapoznać się z jej materią.

Jeżeli inspekcja pracy ma być skuteczna, to nie może co kwartał mieć nowych obowiązków.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Rozumiem, że rozpoczęliśmy batalię o przyszłoroczny budżet – zapewniam, że inspekcja pracy ma w nas gorących sojuszników.

Są zaległości z roku poprzedniego.

Pamiętamy, że Inspekcji zdjęto więcej niż innym instytucjom. Deklarowaliśmy, że będziemy solidarnie odzyskiwać środki przy kolejnym budżecie.

Główny inspektor pracy Roman Giedrojć:

Chciałem państwu serdecznie podziękować za wsparcie Inspekcji Pracy w zakresie zwrotu i uzyskania środków budżetowych na podwyżki wynagrodzeń, mówię to w imieniu osób zatrudnionych w Inspekcji Pracy. Od sześciu lat po raz pierwszy otrzymaliśmy podwyżki, za to serdecznie dziękuję.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dyskusja dobiega końca.

Nie będę dokonywał żadnych podsumowań, natomiast chciałbym zwrócić uwagę na pewne aspekty, które pojawiły się w naszej rozmowie, oprócz niekończącego się sporu o kwestie wysokości opodatkowania pracy. Tu będziemy poszukiwali dobrego i mądrego balansu.

W debacie dał się zauważyć pewien niedosyt dotyczący szacunków rzeczywistych kosztów. Przedstawiciele rzemiosła i pracodawcy podnosili kwestię uczciwej konkurencji – nie ma wolnego rynku bez uczciwej konkurencji, wszystkie nieuczciwe praktyki rujnują wolny rynek, psują relacje gospodarcze, zatem demolują nie tylko rynek pracy, ale również rynek konkurencyjny, który staramy się budować.

Wnioski, które będą wypływały z naszej dyskusji powinny zawierać ten aspekt.

Projekt stanowiska w tej sprawie przygotuje Zespół do Spraw Prawno-Organizacyjnych. Sądzę, że te dwa aspekty na pewno zostaną w nim uwzględnione.

Teraz proszę komisję skrutacyjną o przedstawienie wyników.

Przewodnicząca komisji skrutacyjnej Ewa Górska:

Wyniki tajnego głosowania w sprawie wyrażenia opinii na temat wniosku głównego inspektora pracy dotyczącego odwołania ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach pani Beaty Marynowskiej: w głosowaniu uczestniczyło 27 członków Rady Ochrony Pracy, oddano 26 głosów ważnych. Za wyrażeniem pozytywnej opinii oddano 15 głosów, przeciw – 4 oraz 7 wstrzymujących.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Dziękuję za przedstawienie wyników.

Wobec zaprezentowanego wyniku głosowania, prześlemy do Głównego Inspektora Pracy uchwałę, w której znajdzie się informacja, że Rada Ochrony Pracy pozytywnie zaopiniowała wniosek dotyczący odwołania pani Beaty Marynowskiej ze stanowiska okręgowego inspektora pracy w Katowicach.

m.k.

Przechodzimy do spraw bieżących. Informuję, że następne posiedzenie odbędzie się 7 czerwca br., jego tematem będzie sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy 2015 r.

30 czerwca upływa termin zgłaszania kandydatów do nagrody im. H. Krahelskiej.– nieprzekraczalny termin to data 30 czerwca br. Proszę o zgłaszanie kandydatur do sekretariatu Rady do 7 czerwca br., tak żeby prezydium mogło rozpatrzyć zgłoszone kandydatury i złożyć stosowny wniosek.

Czy ktoś chciałby zabrać głos w sprawach bieżących?

Pani Bożena Borys-Szopa, proszę.

Członek Rady Ochrony Pracy Bożena Borys-Szopa:

Informuję, że jutro o godz. 15 w sekretariacie Rady odbędzie się posiedzenie Zespołu ds. Skarg.

Przewodniczący Rady Ochrony Pracy Janusz Śniadek:

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny.

Dziękuję naszym gościom.

Zamykam posiedzenie Rady Ochrony Pracy.